民國叢書

第三編

·44·

文化·教育·體育類

公牘通論

徐望之著

公牘學史

許同莘著

上海書店

公牘通論

徐望之著

中華民國三十六年六月初版

◆(88274)

公牘學史 附牘髓 一冊

定價國幣玖元

印刷地點外另加運費

著作者 許同莘

發行人 朱經農

印刷所 上海河南中路 商務印書館印刷廠

發行所 各地 商務印書館

序一

徐子望之，古之篤行士也。與元濟在上海商務印書館共事。以母夫人習居北方，有違定省；堅辭歸北平奉母。別有年矣！書來存問，惓惓念舊！並寄其在河北省訓政學院時所著公牘講義一編，屬爲序之。意誠摯，而語樸質。其言曰：「處世之道，必先能做人，然後能做事。若做官，以治公牘；則明昧勤惰，動輒關國計民生。談何容易？」烏乎！斯言也，爲吾儒修己立人功夫。今何世耶？今之從政者，爲何如耶？而得聞斯言，吾故謂望之，古之篤行士也。望之先德亥舟先生，以牧令仕粵中，能認眞做人，做事，做官；卓卓有聲！與先君子稱莫逆交。所治官書，條教；皆博大精深！可謂經濟文章，一時無兩！著有不自慊齋文集行世。其載於續經世文編者，尤膾炙人口。今望之承家學，有父風。觀其講義，凡九章，章若干節，節又分子目若干則；引例釋言，上自尙書周秦，下逮現行程式。犂然！秩然！亦具有博大精深之一體！且審訂修校，不厭煩數，而猶自視歉然。此又以不自慊之遺訓，謹守勿墜。然則吾謂望之爲古之篤行士，豈

今人可及哉？元濟老矣，疏於政事。以望之世好，深敬其人。遂書此塞責。若謂足以弁首，而傳吾望之；非敢任也！海鹽張元濟。

序二

尙書典謨訓誥，後世公牘之權輿。周禮宰夫，掌百官府之徵令，辨其八職。亦曰史掌官書以贊治。是爲治牘之專職。自古迄今，導揚民氣，敷布政令；胥賴此公牘爲樞紐也。其重要又烏可量？歷代奏疏稿牘，不乏專書。更爲後世所推崇者，如漢之賈誼，唐之陸贄，宋之蘇軾；則又超前絕後。蓋長沙明於利害，宣公明於義理，文忠明於人情。論是非，則持其平；講制度，則求其當。達閭閻之隱狀；顯軍中之祕謀。高而不戾於今，卑而不違夫古。爲奏議之極軌；公牘之準繩。中智之士，未易語此。况事實每以時代不同，文字或因潮流互異。非有應時專籍，以爲初登仕版者之圭臬，勢必至於詞蕪義晦，影響於政化之進行；體例全乖，條教亦因之而捍格。徐子望之有鑒及此。時主河北訓政學院講席，依據公文程式編爲公牘講義。所以爲吏治政象謀者；深且至！書分九章，都十餘萬言；裒然鉅帙也！探索源流，斟酌今古。網羅詳備，條目井然。舉凡立一定義，增一解釋，皆以理則爲準；而掃除一切規避取巧之陋習。信乎縣

府官吏之導師也有志之士，先審乎此；再進而讀書學道，觀察世變，以求深造。則貫徹治術，潤色鴻業。亦猶黃河之濫觴耳。書成示余，用綴數言於篇。中華民國十九年庚午孟春平江鞠斯張俊謹序。

序三

昔鄭子皮欲使尹何爲邑。子產曰：『愛人以政，猶未能操刀而使割也。其傷實多！』又曰：『僑聞學而後入政，未聞以政學者也。』夫子產之所謂學，蓋以大官大邑民人社稷之重，兵刑錢穀之繁；均有待於學，非僅一端而已。而公文案牘，實爲庶政所自出。尤非學識兼到者，不能勝任而愉快也。自嬴氏燔詩書，使學者以吏爲師。酇侯制定律令，以刀筆筐篋起家。於是胥吏有學，守令無學矣。唐宋以降，以科目取士。士咸溺於詩賦詞章之中，而不暇研求有用之學。一旦出而臨民，勢必假手於幕僚胥吏。吏治之壞，由來者漸矣！迨至清季，登進愈雜，政治愈棼！所謂公牘者，悉由幕胥作之俑！一時相與成習；雖名公鉅卿，不能脫其窠臼，而修明之，其他更無論矣。民國肇建，毅然行考試制度，而於親民之官；尤注重政治，法律等科。拔眞才而崇實學；一洗從前學非所用之弊。信乎法良意美！近歲施行訓政，萃新進之士，設院訓練。務使通達治體；練習公文，蔚爲黨治人才，甚盛事也！吳興徐望之先生，主講於河北

訓政學院。其所授公牘講義一編；鎔鑄經史，貫通百家。嘗考自古昔公文名稱類別至百數十種之多。元元本本，殫見洽聞。又雜採近代切於實用諸作。並自擬令文表式，以示楷模。循循乎，綱舉目張；有條不紊。凡上行、平行、下行、程式，纖悉靡遺。以視前人牧令全書，亦猶棘林螢耀之與榑木龍燭也。庸可同年而議豐确乎？友人有請付諸剞劂，以公同好者。先生謙讓未遑。竊以爲先生英年碩望，著作宏贍。不僅以公牘擅長。是編特嘗鼎一臠，窺豹一斑耳！然於政治之良窳，民生之休戚，一編之中，三致意焉。吾國以公牘列作教科，可謂前無古人；而是編之閎博精確，謂爲後無來者，洵非溢譽。今以餉世之學者，其關係黨治前途者，裨益實匪淺鮮！苟入政之士，果心領而神會之，自可得左右逢源之效。倘得爲幕肯故技所束縛乎？鴻孫作宰二十年。公餘之暇，數數操觚；略知甘苦。自承先生出示此作，讀未終篇，而瞠目咋舌矣！行見先生之化，風行全國，又豈僅河北一隅，受其薰陶涵育也哉！民國十八年十二月盱眙汪鴻孫拜譔。

公牘通論目錄

公牘通論

緒言

公牘變遷之三時期

僚幕時代之公牘

人類有政治之組織，卽有法令。有文字之法令，卽有公牘。是以我國數千年政教制度之變遷，民生社會之狀況，留之於卷牘中者，比諸史家傳記，實較眞確。自三代迄於黨國，其發達過程，約有三期：其一爲代表法令時期，卽公牘以外，別無法令。其二爲傳達政法時期，卽政法脫離公牘之領域，而公牘僅爲傳達政法之工具。其三爲處理公務之時期，卽近世公牘，爲用寖廣，凡屬處理政治事務，不問是否政治機關或自治團體，應以書面表示意思時，皆惟公牘是賴。顧公牘之文詞，切事情而求實效。務須案皆可考，言必有徵。非若其他文字，翻空立論，易於眩衆沽名；飄渺生姿，可以悅人耳目。遂致文人學子，薄而不爲。自唐以後，國家復以科目取士，平時所鑽研者，祇以詩，賦，策論，八股，爲敲門之具。應用公文，皆非所習。有清一代，錢穀兵刑，公然爲僚吏之專業，而爲僚吏者，亦視公牘文字爲其囊中祕訣，非執業爲其弟子，不肯輕授。流弊所及，州縣刑錢，非與藩臬賓僚，素有淵源，則稿無不駁，案無不翻。

吏治腐敗之原因

縱使律能倒誦，計盡錙銖，廓有善其事者。反是，修脯稱是，禮貌有加。卽字裏行間，茅荚未翦，理偏詞拙，閃爍莫明，而上下聲氣，息息相通。判書朝決，鐵案夕成。蚩蚩者氓，屈於威勢，生死予奪，莫敢誰何，由來久矣！鼎革而後，此習雖捐。然諳習公牘，究非易易。一旦入仕，無論翻閱前人牧令成書，略窺門戶。究竟何者爲切中肯綮？何者爲扞格難行？何者爲俗見所拘？不可覆蹈。何者爲出治本務？必欲力行。胸中固漫無定見。乃欲聽訟決獄，撫字催科，勢必仍奉僚幕爲指車，資門丁爲瞽相。凡此等人，類皆先趨避而後事功，民生休戚，非其所問。故治事必多任情苟且之行，行文但作粉飾欺朦之語。且時或怵以危機，時或誘以利實。故積習之重，必樂因循而沮振作，更不願敝政之廓清。於是胥吏知官之不明，而相率朦混焉。差役知官之不察，而公然恣肆焉。土豪劣紳，且伺官之短長，而要挾詐騙焉。宜乎其叢積愆尤，殃民而誤國，而國政之中，重莫重於縣治，亦壞莫壞於縣治矣！

公牘效用與整飭綱紀

夫縣治爲我國現時政治組織之單位，而縣地方之官吏爲行使治權之初級人員，今欲澄清政治，窮源究本，必須此項人才，明白治理，曉暢公文。務使擔任公務，事必躬治，牘必親裁。素諳者勿假手於人。未嫻者亦力學以副。惟練習公牘者，苟能於短時間內懸題摹擬，皆中程式，已屬難能。倘再求鎔裁變化，左右逢源，則尤在學者之平日積學修養如何，非能強致。蓋公牘之中，有品，有學，有識，有文。便

直端方，唯民是重，唯法是從，侃侃與長官爭是非，辨曲直者，其品尚也。綜析繁複，洞察幾微，而又隨時虛懷考究，好問愼思者，其學長也。在利害未形之時，處危疑震撼之際，不顧譏彈指摘，而勇以赴之，以底於成者，其識達也。指事類情，軒豁呈露，持理屬詞，不隨不激，辭多而不費，言簡而不略者，其文勝也。在上者固當以此取才，在下者亦卽以此自立。如此則黨治人才，必能輩出。他日布之縣市，敷政優優，則所謂積弊，何患不除？所謂綱紀，何患不肅？公牘效用，有如此者！至若斤斤然徒爲形式之求，縱令悉中繩墨，軀殼僅存，又何足貴哉？

第一章　釋義

牘之原義

現制公文書稱公文而不稱公牘，古代官書則或稱公文，（三國志云：「公文下郡縣，綿絹悉以還民。」）或稱文牘。（宋史云：「比部職鈎稽財貨文牘山委。」）牘者，說文片部釋爲書版。以其字從片，片爲半木，書之於版者爲牘。後乃無論書之於竹於木，皆稱爲牘。如簡爲竹簡，牒爲木札，而說文訓簡爲牒，是竹簡亦可名牘。漢時詔書曰詔牘，奏疏曰奏牘。（見漢書東方朔傳。）至陳遵傳以尺牘爲私人往來短札之專名，已失原義。蓋前代所用符信，檄文，簡書，方策，凡書之於竹木者，皆名曰牘。後世易板用紙，仍沿舊稱，習而未改。惟冠以公者，乃別於私人之文牘而言，此公文又稱公牘之所由來也。

公文之定義

公文者，國家或地方機關相互間及與人民或團體相互間，爲意思表示於一定程式之文書也。

茲就此定義分析說明如左：

（1）公文者，爲意思表示於一定程式之文書也。凡以文字表示意思，不得謂之公文。必依一定之程式，所製成之文書，始得謂之公文。自狹義言之，凡依公文程式條例所爲之文書，皆爲公文，自不待言。但自廣義言之，卽未經現行公文程式條例所明定，而實際上已與公文效力毫無二致者，如各

公文今昔觀念之不同

官署之電令，電呈，電函，代電；各級法院之判決書，決定書，宣示，公告等；人民對法院所遞之各種訴狀，聲請書等；以及外交上之國書，信任狀，宣言書，議定書，條約書，照會，通牒之類，皆不得不認爲公文。又如各種委員會之提議案，議決案，宣言書，報告書；各機關之榜示，牌示；各團體之請願書，意見書；以及長官之傳諭，通告，條示；屬吏呈遞之簽呈，簽復，說帖，節略等：均得爲施行政令之根據，發生公文上之效力，自亦得與公文同視。

(2)公文者，國家或地方機關相互間爲意思表示於一定程式之文書也。國家與國家，國家與地方，地方與地方機關相互間，依其職權，以文字表示意思，而作成一定程式之文書者，皆公文也。

(3)公文者，國家或地方機關與人民或團體相互間，依一定之程式，而以文字爲意思表示者，亦公文也。往者以國家或地方機關對於人民或團體，爲布告或批示者，視爲公文，而人民或團體對於國家或地方機關所用之呈，不認爲公文。此種觀念，旣與現行法令不符，且與民治精神相反，不足取也。

第二章 類別

第一款 等級上之分類

施行政令之四要

考公文類別，自等級言之，不外分下行，平行，上行三種。所謂行者，乃指物之流動，事之施布而言。吾輩職司公務，布令施政，政務須事有必要，言能實行。與世之思想家，言論家逈異其趣。周書有言：「愼乃出令，令出惟行。」應知事不能行，不如不令。如果令出而擾民，是謂亂令。政行而輒阻，是謂敝政。欲防此弊，應知四要：一曰法，法以示人行爲自由之範圍，官吏得依法施行政令，人民即於法外無其他服從之義務。故以法治國家之官吏而欲行法外之政令，其不能行，可以斷言。二曰人，徒法不足以自行，必得其人以行之，而公文則爲施行法令之工具，使其人而無品學才識，則愚者可以壞法，黠者可以弄法，強橫者可以亂法，以至於有法而無法，而法轉爲助奸長亂之媒，史證昭然，實無疑義。以此施政，其何能行？三曰時，爲政以時，逆時者敗。處今之世，反古之道，亡可立待。然驚奇厭舊，騖遠鳴高，不察當時社會之需要，盛夏御裘，嚴冬服葛，自詡爲立在時代之前，供不急之需，是拔苗助長，速其枯槁，與

何謂不行

長官畫行之不可不愼

牘尾畫行之沿革

處今反古之弊，又有何異？四曰地，因地制宜，與時並尙。父子至親，易人而容貌終難畢似，橘枳同種，異地而咏質遂不相同。同爲選舉權，而三民主義之選舉權爲直接民權，與其他採代議制度國家之所謂選舉權，絕不類似。同爲內閣制度，而英制與法制與美制，各不相同。同爲議會政治，又有君主國與民主國之分。天下事旣不能强異以爲同，又何能有人而無己。故反此四要，謂之不行。不行云者，卽所謂辦不通，辦不到也。此時此地辦不通者，卽屬理想。此時此地辦得到者，乃爲事實。多行可行之政，世乃治，多行不行之政，世必亂。治亂之機，於斯測之。要知無論何種公文，旣能興利除弊，亦能禍國殃民，但自草創，而討論，而修飾，而潤色，以至於定稿，究竟可否施行？尙待長官最後之核判。核判之後，乃畫行字，案始決定。然則行之一字，其影響於國計民生者，可謂至深且鉅。世之高官厚祿而德薄能鮮者，固無論已，其尙有盜虛聲，負衆望，號稱革命官吏者，每於酒肉徵逐之餘，分得片刻之光陰，核判盈案之公牘。其中利弊，又何暇計及？俗稱謂畫黑稿者，比比皆是，其欺民瀆職，罪莫大焉！

嘗考漢代公文，核判之後，多畫諾，諾卽簽押。後乃判依，依謂照此辦理。迨宋淳熙時，又改畫行。按宋周益公奏議論依字云：「臣下凡有奏議，或自內批降，或三省批答。其可從者，皆謂之依。六部文案凡所施行，長貳例皆判依。臣愚欲乞明降指揮，日後六部所判文案，幷以行字代依字。」自是畫行，垂

爲永例。惟民初以前，均書行字於牘尾，今制則改在稿面而已。良以依之爲義，但憑臆斷，不問客觀事實，是否可行，殊屬專制。行之意則不然，雖主觀方面，認爲法良意美，尙應審查當時當地之情狀，以爲判行之依據，然則行之命義，實較依字爲精進也。後乃凡上級機關行文於下級機關者，謂之下行公文。同級機關及不相隸屬之機關間往復行文者，謂之平行公文。下級機關行文於上級機關者，謂之上行公文。

第二款　政治上之分類

公文類別，若自國內政治言之，可分爲行政司法二種，而司法之中，又有司法行政公文與訴訟公文之別。訴訟公文，體格特殊，且限於各級法院用之，當讓諸專書論列，茲不具述；而司法行政機關對外行文，則與一般行政機關之公文，初無二致。惟凡屬司法系統之機關間相互行文時，則下行文中，祇有訓令，指令，委令，批四種，上行用呈，平行用公函，以委令代任命狀，較行政公文，少令咨二種。

若自國際政治言之，又可分公文爲行政與外交二種。而外交公文，乃用以對外。所有種類及其程式，除照會一種而外，往往依國際外交之慣例，不隨國內法令而變更，與一般行政公文之性質不

同，故於本書亦不詳論之也。

研究公牘沿革之價值

第三款　名稱上之分類

公文類別，自其名稱言之，則代有變遷，數難畢舉，而今之存者，十不一二焉。惟數典不能忘祖，循流必究其源。昔者吳芷泉先生論公牘沿革有言：「語有之：知古而不知今，謂之陸沈；知今而不知古，謂之聾瞽。僿野未開之民族，所知不過目前，問以高曾祖父之事，瞠然而莫知所答。若夫文明之民族則不然，舉凡一事一物之接於目，必考其遞嬗變遷之所由來，同時又必求其革故鼎新之法。社會之所以有進步，胥於此是賴。吾國先儒孟荀兩家，各樹一幟。孟主守先王，而其民貴君輕之義，與三代尊君卑民之習殊趨。天下定於一之說，又與封建之制相背。荀主法後王，而其論禮論樂，稱究古制特詳。可見考古證今，不能偏廢。昔漢劉歆錄九家之學，必溯其源於某官之守。泰西學者，號為趨新，而於研究故實，不惜糜費重資，發地區，掘墟墓以求之。羅馬亡國數千年，而至今學者無不研究其法律，以驗古今風俗制度之變遷。蓋循流以討源，據古以證今，本為學者分內之事。而能知古始與否，亦國度文野之所由分也。吾國自唐杜佑作通典，宋馬端臨作通考，其於古今制度之變遷，言之綦詳。而於公文

本書敘述公牘沿革之標準

程式，事關歷代典制者，顧未有一語提及。事物紀原間有所述，然僅載其一二，而遺其八九；且其所舉，亦但略釋意義，而列代之沿革如何？程式如何？概未深究。不可謂非遺恨也！」大抵文書之名稱，有因物以得名，如簡，册，符，契之類是也。又或因事以得名，如訓，誥，誓，命之類是也。茲依吳氏所考古代公文沿革，益以諸家之說，參以私見，重爲增補，並就時代之先後，考其原始，志其變遷，分代列述，至後世承襲前制或名異實同者，則併敍一條，以節篇幅。又民國改元以來，於法定公文之外，仍有沿用前代公文爲輔助之用者，如牌示，牓示，說帖之類，則俟於次章雜體文中詳論之，本款不復贅焉。

第一節　公文名稱始於三代前者

(1)典　典，法也。典，常，謂常法也。尚書皐陶謨：「天敍有典，」康誥：「自作不典，」註謂自作不法也。三代前之公文書曰典，故尚書有堯典舜典，周禮大宰掌建邦之六典。唐時制定六官之禮，亦名六典。典在說文屬丌部，從册在丌上。蓋凡典皆古帝王政法之書，當尊閣之也。

(2)謨　爲臣下謀議之詞。虞書有大禹謨，皐陶謨。周禮秋官大行人：「夏宗以陳天下之謨。」後世公文無此名稱。

(3)訓　凡君教其民或以下戒上之詞，均稱訓。始見於尚書盤庚篇。後世公文無此名稱。惟民

國以令之有所訓飭者，曰訓令，卽本諸此，但無戒上之義。（參閱本書第三章第二款第二節訓令。）

（4）誥　誥謂以文言告曉之也。韻會釋告上曰告，發下曰誥。孔安國尚書序疏曰：「三王訓，誥，誓，命，歌，貢，征，範，類猶有八。獨言誥者，以別而言之，其類有八，文從要約，一誥兼焉。以此八事，皆布言以誥示，故總謂之誥。」誥始見於尚書湯誥。秦廢不用。漢武元狩六年初作誥。漢唐以後偶一用之，不爲常式。（參閱本書第三章第二類第五節佈告。）如王莽蘇綽均有大誥之作，然不過以意摹古，非常用之體也。宋則臣下授官多用誥。後世誥敕並用，迄民國始廢。

（5）誓　誓，制也，以拘制之也。其文始見於甘誓，其後有湯誓，太誓，牧誓。周禮秋官：「士師以五戒，先後刑罰；一曰誓，用之於軍旅。」秦漢將帥誓師，間亦用之，但非常式所有。（參閱本書第三章第五款第二節戊項誓詞。）

（6）命　命，使也，令也。劉勰云：「古者王言，若軒轅唐虞，同稱爲命，至三代始兼誥誓而語之。」按命始於堯典之命官。商書有原命，說命。周書有畢命，蔡仲之命，皆命官之辭，成王將崩作顧命，秦改命爲制，命之名遂廢。（參閱本書第三章第二款第一節令。）

（7）教　教始見於尚書，如堯典之敬敷五教。（馬融書注：「五教，五品之教。」鄭注：「五品，父母

兄弟子。」韋昭國語注：「五教，謂父義，母慈，兄友，弟恭，子孝。」）左傳定公四年正義引易緯伏羲作十言之教。（即乾坤震巽坎離艮兌消息。）漢鼂錯引神農之教。秦制，王侯言稱教。漢時諸侯王言曰教，大臣亦得用之。隋制，公侯封郡縣者言曰教。民國元年大總統令之種類有五，其二曰教令，即本諸此，沿用至十六年八月始廢。文選載劉裕令修張良廟及楚元王廟教，均首稱「綱紀，」末言「主者施行，」或「便可施行。」

(8)令　令始見於尚書冏命篇：「發號施令，」依宋毛晃釋，令小於命。古惟帝王言曰命，洎秦孝公下令國中，始有文字可見。厥後秦法，王后太子言稱令。漢時諸侯王言亦稱令，又有稱遺令，乃人君臨歿之頃，所以教誡其後人者。今制上級機關行於下級機關之公文，皆稱令。古書載令之程式，首稱「某某敬問具位。」或稱「令。」末言「便可施行，」或稱「以時施行」等語。（參閱本書第三章第二款第一節令。）

(9)方　木書版也。儀禮聘禮：「不及百名書於方。」亦有書於竹簡者，則稱方策。禮記中庸：「文武之政，布在方策。」方策亦作方册，陸倕文：「布在方册，無彰器用。」是方爲古代公文書之名，周以後廢。

(10)簡　牒也，見說文。劉熙釋名謂間也，編之篇篇有間也，義近穿鑿，殊不足取。孔穎達書疏謂簡之所容，一行字耳。方廣於簡，可以並容數行。凡爲書，字有多有少，一行可盡者，書之於簡，數行可盡者，書之於方，方所不容者，乃書之於册。詩曰：「豈不懷歸，畏此簡書。」傳云：「簡書，戒命也。鄰國有急，以簡書相告，則奔命救之。」按此簡書，卽國際請兵求援之公文也，後廢不用。又有稱簡版者，老學庵筆記云：「元豐中，士人有以金漆版代書帖與朋儕往來者，已而苦其露泄，遂有作兩版相合，以片紙封其際者，久之其製漸精，或以縑囊盛而封之，謂之簡版。」按此爲私人之書牘，非公牘也。

(11)契　契券也。說文切部，契者，刻也，刀部，券者，契也。是契與券異名同實。周時獄訟之要詞曰契（見周禮小宰鄭注）兩書一札，同而別之，分刻其旁，使可兩合爲信。後世不動產之購置，官署均給契以爲證，至今沿用，是後起之義，同名而異物矣。周代券據尙有名爲傅別者，如周禮云「聽稱責以傅別。」稱責謂貸予，傅謂傅著約束於文書，別謂別爲兩也。傅別謂作大手書字於一札中，分爲兩而別之，各執其一，責時合二者以爲驗。別又作莂，卽今市井之合同。如晉楊紹買地莂載：「大男楊紹從土公買冢地一邱，東極闞澤，西極黃滕，南極山背，北極於湖，值錢四百萬，日月爲證，四時爲任。太康五年九月二十九日，對共破莂，民有私約如律令。」是傅別與莂，均爲民間私有契約，非公文書也。

(12)判　判，說文刀部，分也。謂一札判分爲二也。周禮秋官朝士：「凡有責者，有判書以治則聽。」鄭註：「判半分而合者，故書判爲辨。」

(13)符　符，說文竹部，信也。釋名載：「符，付也。書所敕命於上，付使傳引之也。」古代文書，書於竹木，故符亦爲公牘之一。周禮地官：「門關用符節。」符以竹爲之。漢符以竹長尺二寸，用鐵印文記人之年名字物色，剖而爲二，各存其一，合之以爲徵信也。漢制有竹使符，銅虎符（見漢孝文紀。）按吳氏考，古者合符以徵發，而同時必附文書以說明其事。至魏晉間，乃以其所附之文書爲符，係屬後起之義。劉宋迄唐因之。宋以後始廢。沈約宋書禮志二載有符儀，其式如左：

太常主者寺押，某署令某甲辭，言某事云云。求報告，如所稱，詳檢相應，其聽如所上處事，諾明詳旨，申勤依承，不得有虧。符到奉行，年月日上起尚書某曹。

(14)璽書　璽，印也。璽書謂用印之書。左傳襄公二十九年：「公還及方城，季武子取汴，使公治問璽書，追而與之。」是璽書之見於春秋者。秦始皇以璽書賜太子扶蘇，漢書亦載有璽書，其程式首稱：「皇帝敬問某官某」，「書諭某官某」等字樣。後世惟元首印稱璽，故璽書之頒，亦惟元首得有之，蓋即詔敕之別名。漢時屢見，至唐間有之，自五代以後，絕不復見矣。

(15)上書　書者，舒也，布其言而陳其簡牘也。古人敷奏諫說之辭，於尚書春秋內外傳者，詳矣。然皆矢口陳言，不立篇目。故伊訓，無逸等篇，隨意命名，莫協於一，然亦出自史臣之手，劉勰所謂言筆未分，此其時也。降及七國，君臣同書。秦雖改書曰奏，然去古未遠，猶有用者。足見當時君臣上下之間，尚有朋友情通之誼。其後名分漸嚴，尊卑益判，循至彼此情隔，兩無相假。自唐而降，用書則希，僅間以書致外藩而已。惟臣民上書，乃與奏並行，由漢迄清，相沿未革。入民國後，人民對於總統言事，亦有稱上書者，但非正式之公文。漢人上書首稱：「某官某稽首再拜上書皇帝陛下，」其他與奏之程式無異。蕭統文選欲其別於臣下之書，故凡言事於上者，皆稱上書，自爲一類也。

(16)檄　釋文云：「檄，軍書也。」說文云：「以木簡爲書，長尺二寸，用以號召。」史記載張儀爲檄告楚相，檄名之見於傳記者始此。至檄文之體，則李克謂：「檄不切厲，則敵心陵；言不誇壯，則軍容弱。」後人代有著作，而其詞有散文，有儷體。儷體始於唐人，蓋唐人之文皆然，不專爲檄也。劉勰論檄亦稱：「植義颺詞，務在剛健；或述此休明，或敍彼苛虐，指天時，審人事，算強弱，角權勢，標蓍龜於前驗，懸盤銘於已然。」漢高祖以羽檄徵天下兵，又爲羽檄之名所自始。羽檄者，插羽於檄，表示迅捷之意，後世亦名羽書。然插羽以示信，不可使詞緩，露板以宣衆，不可使義隱，此其要也，可爲盡之矣。綜檄文

之用，則有六焉：一曰討敵，如陳琳作討曹操檄。二曰威敵，如耿恭移檄烏絲，示漢威德。三曰徵召，如漢申屠嘉爲檄召鄧通。四曰曉諭，如司馬相如諭巴蜀檄。五曰辟吏，如漢毛義聞府檄當守令，捧檄持以白母。六曰激迎，釋名：「檄，激也。下官所以激迎其上之文書也。」漢范丹傳，少爲縣吏，奉檄迎督郵，即其例也。檄之程式首書年月日某官告某某，末云咸使聞知，或云急急如律令。令讀爲零，律令雷邊捷鬼，善走如雷，符咒末句常用此語。（說見李匡乂資暇錄。）如袁紹檄豫州，曹操檄江東將校部曲，其末皆云如律令，蓋取捷速之意也。檄文入民國後始廢，代以討伐之令，或以通電代之。

(17)移書　移本作遺，春秋時官吏以書相往來者，曰遺書。如左傳成公七年，巫臣自晉遺楚子重子反書。又叔向使貽子產書。遺貽同聲通用，後乃作移，然尚有移書連稱，如漢劉歆移書讓太常博士，其單稱爲移，則起於魏晉以後。文苑英華錄南濟淮陽太守移文，首稱：「某年月日太歲某官移某官」，末用「故移」二字，此其程式之可見者。唐制，諸司自相質問曰移，宋以後因之。清季武營往來文書及州縣相互間用之。其程式內稱「某官某姓爲移知事，照得云云，相應備文移知，爲此合移貴（機關）請查照施行，須至移者。」至民國始廢。

第二節　公文名稱始於秦代者

(18)制　古代王言曰命，秦併六國，統一宇內，改命曰制，而其文不可考。漢高后臨朝稱制，卽詔也，故漢世詔書稱制詔。唐稱制書，宋世制體，專爲除官之用，其代言之官，謂之掌制。元明迄淸，皆有制書，民國成立，始廢不用。制之程式，秦時起首書制，漢時起首書制詔，唐以後皆襲秦制。

(19)詔　詔者，召而與言也。周禮天官太宰：「以八柄詔王馭羣臣，以八統詔王馭萬民。」逸周書文儆篇亦載：「文王詔太子發。」特其辭未著，周以前君臣同用，秦時改令曰詔，始爲人主專用之文書。（參閱本書第三章第二款第一節令。）此蔡邕獨斷所謂詔猶告也。三代無其文，秦漢有者，是也。然秦詔不可得見，漢詔則存者多矣。其文詞典雅，爲歷朝所不及，亦其近古然也。唐以武后名曌，故避嫌名，改詔爲制。然唐之中葉亦有稱詔者，意惟不用之武后之世歟？至人君卽位，無論開創嗣立，必頒詔四方曰卽位詔，又人君去世有遺詔，所謂憑几之言，見於顧命者，爲最古詔之名，迄民國始廢。

(20)奏　奏者，進也，情進於上之謂。其字始見於堯典所謂敷奏以言也，史記引之作偏告以言，是奏卽告也，並非達於天子之言爲奏。秦初改書爲奏，遂爲人臣上書於君主之專用文書，而文不可見，漢世始多用之。由是以迄於淸，代沿其用，民國成立始廢。（參閱第三章第三款第一節呈。）

奏之程式，自秦迄西漢首稱「臣昧死言」，末云「稽首以聞。」新莽去「昧死」曰「稽首。」

光武因而不改。魏以後因之，其程式無大變更。明會典載有奏本式：「某衙門某官臣姓某謹奏爲某事」云云，末云「謹具奏聞」「某年月日某衙門臣某」等字樣。淸因之，民國廢。

(21)議　議者，宜也，定事之宜也。昔管仲稱軒轅有明臺之議，則議之來遠矣。周禮秋官小司寇：「以八辟麗邦法，附刑罰，一議親，二議故，三議賢，四議能，五議功，六議貴，七議勤，八議賓。」蓋古者國有大事，必集羣臣而廷議之，若罷鹽鐵之類是也。厥後下公卿議，乃始撰辭書之簡牘以進。故其文以辨潔，不以繁縟，事以明覈，不以深隱也。議文之始見於史者，爲李斯上秦皇罷封建議。至漢始稱駁議。駁，雜也。雜議不純，故曰駁也。閩侯吳曾祺曰：「理之是非，不能以一人之言爲定，於是有駁。駁之云者，去其不當以歸於當也，主以反覆詰難，曲盡事理爲要。」其程式首稱「某官臣某對」，末書「臣某」，或「臣某愚戇死罪」等字樣。唐又稱議。自宋迄淸，元首交議，而部院議覆者，皆稱奏，故議之實雖存，而不以之爲文書之專名矣。

又有諡議，別爲一體。周制，太史掌小喪賜諡，小史掌卿大夫之喪賜諡。秦廢諡法，漢乃復之。以後沿用，民國始廢。

第三節　公文名稱始於漢代者

(22)策書　漢制命令，其一曰策書，所以教令於上驅策諸下也。按策書長二尺，短者半之。其次一長一短兩編，下附篆書，以命諸侯王三公。亦以誄謚，而三公以罪免，則一木兩行，隸書而賜之，其長一尺。當是之時，惟用木簡，故其字作策。又漢制約敕封侯曰册，册本與策通。周禮：「凡命諸侯及公卿大夫，則策命之。」成王顧命曰「御王册命，」此太史口陳於康王者，策之程式，首書「某年月日皇帝若曰，」其原本於尚書。

魏以後，則稱册。蓋以金玉爲之，說文所謂諸侯進受於王，象其札，一長一短，中有二編之形者是也。隋制，封拜哀誄及贈謚用册。唐制，立皇后，皇太子，封諸王，均用册。宋制，立后妃，封親王，皇子，公主，拜三司，三公，三省長官，皆用册。明制，郊祀立后，立儲，封王，封妃，及尊上徽號，亦皆用册。惟玉金銀銅之制，則各有等差。清制，封親王，親王福晉，公主，皆給金册。封郡王，郡王福晉，給鍍金銀册。封貝勒，貝子，及其夫人，郡主，縣主，縣君，皆用紙册。民國成立，廢不復用。

總歷代之册，文目較繁，細別之，凡十有一：一曰祝册（郊祀祭享用之）二曰玉册（上尊號用之，）三曰立册（立帝立后立太子用之，）四曰封册（封諸王用之，）五曰哀册（遷梓宮及太子諸王大臣薨逝用之，）六曰贈册（贈號贈官用之，）七曰謚册（上謚賜謚用之，）

八曰贈謚册（贈官並賜謚用之）九曰祭册（賜大臣祭用之）十曰賜册（敕賜臣下用之）十一曰免册（罷免大臣用之。）

至儀禮聘禮所載：「若有故則卒聘，束帛加書，將命百名以上書於策」是為周時鄰國聘問之書，與後代之策書不相同也。

(23)敕　敕，飭也，使自警飭不敢廢慢也，又戒也。始見於書皋陶謨。「敕天之命」顧炎武金石文字記：「敕者，自上命下之辭。漢時人官長行之掾屬，祖父行之子孫，皆曰敕。後漢始改敕為勅，勅字亦見書皋陶謨，所謂「勅我五典」者是也。（說見高誘淮南子注。）後世遂沿用之，並與敕互用。何曾傳：「人以小紙為書者，勅記室勿報。」則晉時上下猶通稱之也。至南北朝以下，則用此字，惟朝廷專之，而臣下不敢用。漢制，天子之命四曰敕書，每刺史太守赴官，皆有敕書。後乃凡諭誥外藩及京外官者，曰敕書，亦曰敕諭。唐制，賜少卿暨中散大夫防禦使以下用敕書。其戒約臣下者曰論事敕書。蓋敕有戒義，故又稱戒敕。但自唐至清，獎諭封贈之書，亦稱為敕，則名實乖違矣。漢敕文首稱：「有詔敕某官，」此其程式也。明代命官，用敕不用誥，蓋本漢制。敕制至民國始廢。

(24)鐵劵　漢初，功臣受封，有泰山黃河之誓，迄唐中葉，藩臣驕蹇，朝廷慮其為變，賜之鐵劵，以

安其心。文中明言雖有重罪，皆赦不治。其劵以鐵爲之。橡金屑爲字，形與覆瓦相似。唐以後廢。

(25)棨　說文云「傳信也。」漢書註謂兩行書繒帛，分持其一，出入關，合之乃得過。顏師古云：「古者或用棨或用繒帛，棨者，刻木爲合符也。」尙有其用與棨同類者曰傳，釋名：「傳，轉也。」移轉所在，執以爲信。亦曰過所，至關津以示之。惟據關津疏議，則謂關乃判過所之處，津直渡人，不判過所。今制用護照，亦過所之類也。（參閱本書第三章第五款第一節丁類護照。）

(26)章　章始於漢，又稱上章，用以謝恩。後漢論諫，慶賀，間亦稱章。魏晉迄隋因之。唐以後廢。漢時章之程式上稱：「臣稽首，」末稱：「臣某頓首死罪。」（參閱本書第三章第三款第一節呈。）

(27)表　表，標也，又明也。義與章同，其制始於漢，用之於陳情。或曰，秦始皇時已有之，然文不可見。其可見者，自東漢以後，後乃凡論諫，勸請，陳乞，進獻，推薦，慶賀，慰安，辭解，陳謝，訟理，彈劾，皆用表，蓋亦與奏同爲言事之作也。自唐宋迄清，惟陳謝，慶賀，進獻用之。民國始廢置之。此外有所謂降表者，皆勢窮力屈，爲乞憐之語，於五代之世得三四篇，餘多不傳。至漢唐以來，大臣薨逝，每多遺表。吳曾祺論之曰：「其上者，或及國家大政，平日所言之不盡者，託於尸諫之義。下者則但云受恩深重，圖報來世而已。其有爲子弟乞恩者，則愈下矣！」

漢表程式首稱：「臣某言，」末稱：「臣某誠惶誠恐，頓首頓首，死罪死罪。」明清兩朝表式首稱：「某官臣某，伏以云云，」末稱：「臣等無任瞻天仰聖，踴躍歡忭之至，謹奉表恭進以聞，」後書：「某年月日某官臣某某。」

又宋人有所謂笏記者，亦屬表之一類。惟表文書於牘，則其詞稍繁，笏記宣於廷，則其詞務簡。笏記云者，書詞於笏，以便宜奏，蓋當時面表之詞，後世以爲公文之名，誤也。

(28)封事　封事始於漢。漢時章奏，皆啓封。至言密事，不敢宣洩，則用皂囊重封以進，其程式與奏略同。據劉向條奏災異封事，末稱：「臣謹重封昧死上聞，」惟此爲異。漢一代多有之，元明以下少見。後世之密奏，今之密呈，亦皆封事之類也。

(29)疏　疏，通也。下情陳達於上謂之疏上，始於漢。其體亦奏之一類，故後乃稱奏曰奏疏，自唐宋迄清，均有之，民國始廢。

(30)狀　狀，又稱奏狀，謂條其事實而上之也。後漢蔡邕有爲陳留太守上孝子事狀，是狀之爲公文名稱，實始於漢，自是以迄於宋，皆循其制。元後臣民上言於元首，不復用狀。至狀之程式，列代稍有不同。漢時狀末稱：「謹陳狀，臣某頓首。」唐於本文前先列事由，伏以云云，末稱：「謹具奏聞，謹奏。」

宋則首書某年月日某官某狀奏。末稱：「謹錄奏聞，伏候勅旨。」（參閱本書第三章第二款第六節任命狀。）

（31）奏記　奏，進也，進上之義。記，疏也，謂一一分別記之也。奏記惟漢及魏晉有之。杜延年及杜欽等之奏記，並見前漢書。吳芷泉先生云：「文心雕龍謂後漢稍有名品，公府奏記云云，意謂始於後漢，未免失考，」程式未詳。

（32）白事　白，告語也。白事，告明其事也。漢孔融主簿作白事書，亦奏書之類。

（33）露布　漢初，臣民上書於君主，不封者謂之露布。漢末以檄文為露布。北魏時，用兵獲勝上書奏捷者為露布。唐因之，其式首稱：「尚書兵部，」末稱：「謹差某官某奉露布以聞。」（參閱本書第三章第二款第五節佈告。）

（34）牒　說文片部，札也。左傳：「右師不敢對，受牒而退。」疏：「札也，」是亦一證。其制始於漢，絳帖有南齊王僧虔牒，起首用一牒字，末云「謹牒，」此牒文程式之僅見於六朝時也。牒又名籤，六朝時有典籤，想卽司此事者。唐制，下達上之文書，其制有六，六曰牒，有品以上公文皆稱牒。明制，諸司相移者曰牒。會典載其程式首稱：「某府長史為某事云云，」末云：「合行移牒，請照驗施行，須至牒

者，右牒，」後書某年月日，某府牒長史押。清制，佐貳官及學官行府，州，縣，皆用牒，民國廢。惟外交公牘中，尚有用牒之名稱，如通牒是也。但通牒有二種：一普通通牒，即照會；二最後通牒，即哀的美敦書。

(35)牋　牋，或作牋表，職書也。按劉勰云：「牋者，表也，」識表其情也。字亦作箋。古者君臣同書，至東漢始用牋記，上皇后，太子，諸王多用之。又稱奏箋，劉勰稱郡將奏箋。如黃香奏箋於江夏，但其文已逸，今無可考。魏晉以後祇稱牋。魏有繁欽，吳質各致魏文帝牋，梁有任昉百辟勸今上牋，核其時代，蓋皆在未臨御之先，於體初無不合。至若晉簡文帝有遺會稽王牋，是以牋代書，此特偶然事耳，未可爲典要也。魏牋程式首稱：「月日某官某死罪死罪，」末稱：「某死罪死罪。」明清兩朝，惟臣下對於皇后，皇太子有所慶賀用之。其程式與表相同，民國廢。

(36)訴狀　訴狀自漢以來皆有之，唐及五代或稱牒狀，其程式與奏狀相同。宋以後祇稱狀，其式首稱：「爲某某事，」末云：「頂德上呈。」入民國後，狀之種類尤多，但爲法院特有之公文也。

第四節　公文名稱始於魏晉者

(37)赦文　書傳屢言赦，而文不可見。赦文之最古者，魏文帝赦遼東吏民之文是也。唐宋以後，凡赦必有文，民國成立，赦則用令，無赦文之名矣。

(38)啟　啟，說文攴部云：「教也。」劉勰謂啓，開也。自僞尙書說命篇有啓乃心沃朕心之語，晉人遂以啓爲上言於元首之名稱。服虔通俗文：「官信曰啓。」按書，啟，狀，疏，皆以進御，獨兩漢無啓，則以避景帝諱而置之也。啟有古體俗體；世俗施於尊者，多用儷語以爲恭，則啟與狀疏，大抵皆俗體居多。魏晉間於啟之首尾，多云「某啟，」「某謹啟，」「某啟聞，」此乃一定之體，或又謂啟事，史稱山公啟事是也。宋，齊，梁，陳因之。宇文周建德四年初，人之上書者，並爲表於皇太子以下稱啟。明代臣民言事於太子與諸王者稱啟本。其程式與奏本同，但易奏字爲啟字而已。自是迄於淸猶用之。民國始廢不用。

第五節　公文名稱始於六朝者

(39)賀表　凡國家有大慶典，臣子獻文爲賀，則用此體，多以駢儷爲之。昉於六朝，唐宋以下多用之。

(40)列　劉勰曰：「列，陳也，陳列事情，昭然可見也。」依吳芷泉先生考謂：「六朝時有之，爲訴狀之一種。」如文選任昉奏彈劉整文內附載劉寅妻范氏及寅奴海蛤詣臺訴列文之例是。惟司馬遷報任少卿書云：「拳拳之忠，終不能自列。」是漢時呈訴，已稱列矣。究何時爲文書之名，尙待詳考。

第六節　公文名稱始於隋唐者

(41)發敕　敕義見前。唐制廢置州縣，增減官吏，發兵，除免官吏，授爵六品以上，均用發敕。

(42)敕旨　敕義見前，旨，旨意也。唐制百官奏請施行時用敕旨，後又稱旨，自宋迄清因之，無一定程式，民國廢。(參閱本款第九節上諭。)

(43)批　唐代君主可否其臣工之疏奏曰批。故張九齡有批張守珪送安祿山詣闕奏，而元微之集中亦有批劉悟謝上表，批王播謝官表。亦曰批答，唐玄宗初置翰林詔，掌四方批答，後乃謂之批者，臣下間得用之。而批答三字，則專屬之王言，宋明因之。清代惟長官可否屬吏之文曰批，民國曾採用之，今廢。(參閱本書第三章第二款第三節指令第四節批)

(44)告身　唐制奏授判補之官，皆給以符，謂之告身，後又稱告詞，亦即誥之異名也。(參閱誥命條)

(45)德音　始見於詩：「秩秩德音，德音莫違。」蓋謂有德之言，用以爲相稱頌之語，不以指王言也。至唐宋之世，詔敕之外，別有此體，凡加惠寓內則用之，如後世之所稱恩詔也。

(46)敕牒　敕牒字義各見本條。敕牒始於隋唐。唐時政事堂在門下省，而除擬百官，必中書令

宣侍郎奉舍人行進入畫敕字，然後政事堂出牒布於外，故曰敕牒，宋元因之，後廢不用。其式起首用一敕字下云：「奉敕如右牒到奉行，」後載某年月日。

(47)堂帖　唐中書指揮事曰堂帖，暨軍使下行文書亦用帖。宋初因之，旋廢。

(48)牓子　牓子爲奏議之一類，唐陸宣公有牓子集，乃大臣入覲時所用以呈報者。歐陽修歸田錄謂唐人奏事，非表非狀者，謂之牓子，亦謂之錄子。宋以後廢。

(49)關　關，通也，由此以達彼謂之關。唐百官志載諸司自相質問，其一曰關，宋明因之。清惟正印官對於佐貳，都司對於府州縣用之，民國成立後廢。但公文中有關提，關餉等名詞，蓋猶襲用舊語也。

宋書禮志載關文程式首稱：「某曹關太常甲乙啟辭押某署令某甲上言某事云云，」末稱：「請臺報告如所稱，主者詳檢相應請聽，如所上事諾，別符申攝奉行，謹關。」

明會典載平關式首稱：「某衙親軍指揮使司爲某事云云，」末云：「合行移關，請照驗施行，須至關者。」文後書「右某衙指揮使司　關　某年月日關指揮使司押，」次書「同知押，僉事押。同知押，僉事押。」

(50)刺　劉勰曰：「刺者，達也。詩人諷刺，周禮三刺，（一刺訊羣臣，二刺訊羣吏，三刺訊萬民。）

事敍相達，若針之通結矣。」陔餘叢考載：「古人通名，本用削木書字。漢時謂之謁，漢末謂之刺。」按此刺即今之名片，故又稱名刺。齊書符瑞志載：「建元元年，有司掘得銀木簡，長一尺，廣二寸，隱起文曰：「盧山道人張陵再拜謁詣起居。」即所謂刺也。初未有書其所言於刺之上者。至刺爲公文書之名稱，不知何時始。吳芷泉先生謂刺始於漢，舉御覽六百六引漢雜事高彪復馬融刺爲證，並疑刺爲公文書名始於齊梁之際云，但較可考者，惟據唐百官志載諸司相質之文書除關文與移文而外，尙有刺文，程式未詳，但刺爲平行公文之一，則可斷言。元以後廢。

(51)辭　說文辭訟也，理辜也。周禮秋官士師：「察獄訟之辭。」書呂刑：「兩獄具備，師聽五辭，五辭簡孚，正於五刑。」是辭係訴訟之文書。吳志韋曜傳因獄吏上辭，首稱：「因荷恩見哀」，末稱「乞垂哀者。」唐百官志載上達文書六曰辭，註稱「庶人言曰辭」，則不問其是否訴訟，皆名之爲辭矣。

(52)牓　牌也，爲懸掛揭示之文。唐宋兩朝節度使初除，以勅書示諭曰布政牓。其程式首稱：「應某州管內官吏軍人僧道百姓等云云」，文後另行書：「右牓某州仍散下管內各令知悉」，末書：「某年月日」，元以後廢。（參閱本書第三章第五款第一節乙八牓示）

第七節　公文名稱始於宋代者

(53)誥命　凡文武官遷改職秩，內外命婦除授及封敍贈典，均用誥命，始於宋代。其程式起首云：「勅具官某，」末云：「可，」謂其可爲某官也。明制三年考績用誥以褒美；洪武十七年奏定有封爵者給誥敕，如一品之制，二十六年定一品至五品皆授以誥命六品以下授敕命，淸因之，其文字皆經撰定，各按品級塡寫，至民國始廢。

(54)御札　札，牒也，亦木牘也。中庸方策註：「簡，札，牒，畢，同物而異名。札，木簡之薄小者也。」前漢司馬相如傳：「請爲天子遊獵之賦，上令尙書給筆札。」至宋始以札爲公文書之名，凡布大號令時用之，名曰御札。卽宋代君主之詔令也。（見宋史職官志）

(55)敕牓　亦爲宋代君主詔令之一，於戒勵百官，曉諭軍民時用之。（見宋史職官志）

(56)故牒　牒義見前。故牒爲上達下之文書，自宋迄明皆有之。宋故牒程式首稱：「某省或某院牒云云，」中敍事由，末云：「牒至准敕，」故牒之未奉敕者，則逕云故牒。明故牒程式與宋稍異，今據明會典所載程式，首稱：「某衛指揮使司爲某事云云，」末稱：「合行故牒，可照驗施行，須至故牒者。」文後書：「右故牒某府，」次書：「某年月日牒，指揮使押。」

(57)公牒　牒義見前。宋制六部相移用公牒。

(58)咨　咨始於宋，惟學士院用之。自元迄清，地位較高之敵體機關往還文書皆用咨。入民國後，其用尤廣。（參閱本書第三章第四款第一節咨）明會典載咨之程式，首稱：「某部爲某事云云」末云：「合行移咨，請照驗施行，須至咨者。」後書「右咨某都指揮使司」，次書「某年月日咨，尙書押侍郎押侍郎押。」

(59)呈狀　呈狀自宋元之後，始爲上行公文之名稱。明代凡應天府及太常寺，欽天監，太醫院，翰林院，光祿寺，太僕寺，提刑，按察司上各部，皆用呈狀。淸祇稱呈，經歷，知縣，縣丞，主簿上府用之。民國成立，呈之名稱仍舊沿用。（參閱本書第三章第三款第一節呈）

(60)劄子　劄與札義通，而其用則稍有不同。宋制，中書指揮事，凡不降敕者曰劄子，與唐代堂帖類似。諸路帥司指揮所部，亦用劄子。但歐陽修歸田錄謂劄子，卽唐代之牓子，凡羣臣百司上殿奏事，兩制以上非時有陳請，皆用劄子，是與前義不甚相同。其制明以後廢。宋代劄子程式首稱：「某年月日某官某劄子奏」，末云：「取進止」，或云：「乞詳酌指揮。」

(61)申狀　申，伸也，故其義爲舒。昔人以昭雪冤抑謂之申理，舒陳所見謂之申奏。至於申爲文書之名，起於宋時。元各部對於尙書省用申狀。明因之，凡縣上府州，各州上府，及按察直隸府州上六

部，皆用申狀，清改稱申文，府縣上布，縣上州，州上府，皆用之，今廢。

第八節　公文名稱始於元明者

(62)劄　劄義見劄子條。元中書省下行文書曰劄。明改爲劄付，各軍都督府對於各衛指揮使，六部對於各衙門，布政使對於所屬衙門行文書時，皆用之。清因之，只稱劄。民國成立後，始廢不用。

明會典載劄付首稱：「某部劄付某衙門云云。」末稱「合下照驗云云須至劄付者。」後書：「右劄付某衙門准此，」次記：「某年月日劄付，尚書侍郎同押。」

(63)敕命　明洪武二十六年定六品至七品，皆授以敕命。（參閱本章第三款第三節）

(64)下帖　明制知府，知州下行文書用下帖，清廢不用。明會典載下帖首稱「某府或某州爲某事云云，」末稱：「合下照驗云云，須至帖者。」後書「右下某縣准此，」次記：「某年月日帖，」府則同知，通判，推官同押。州則知州，同知，判官同押。

(65)告示　上以事告下曰示，官廳對於人民之宣示，張貼於道路者曰告示，明始其制，清因之，民國成立，改稱布告。（參閱本書第三章第二款第五節佈告）

(66)牌面　元制凡使臣過驛，驛官及差官憑以給馬之文書，謂之牌面。

(67)勘合　明制邊戍調遣用勘合，加蓋騎縫半印，以憑校勘對合，有調軍勘合與軍籍勘合，清因之，而爲用不同。蓋係因官員奉差出京，馳驛前往，由兵部發給勘合，以爲郵符之用。民國廢。

(68)照會　照會二字，始見於宋史河渠志。至明始以照會爲公文書之名稱。清因之，向例官廳間文武不相隸屬者用之。有甲乙二式。官階相等者，用甲式，標日以墨筆。是曰墨筆照會。官階懸殊者，上對於下用乙式。標日以朱筆，是曰朱筆照會。其後官廳對於地方紳士及對於外國公使領事，辦理交涉之正式文書，均用甲式。民國成立。惟國際外交文書用照會，近則常以公函代之。照會程式首稱：「某官署爲某事云云，」或「爲照會事，」末云：「須至照會者。」

(69)題本　題本始於明永樂二十二年令諸司有急切機務，不得面陳者，許具題本投進，清因之。光緒末年，均改爲奏本。明清兩朝會典載有題本式，均首稱：「某衙門某官臣某等謹題爲某事，」末稱：「謹題請旨。」如不請旨，只用「謹具題知。」後書某年月日某衙門某官臣某。

(70)揭帖　揭帖自宋時已有之。而以之爲文書之名，則始於明。明閣中凡有密奏及奉諭對答者，皆稱爲揭帖。其制視題本差狹而短，字如指大，以文淵閣印緘封進御。清初尙沿其制，後廢。其式首稱：「某官某謹揭爲某事云云，」末稱：「理合具揭，須至密揭帖者，」後書某年月日。

(71)咨呈　咨呈始於明。凡六部行文五軍都督府，各處承宣布政使司行文六部。淸各省布政按察上六部，皆用咨呈，民國因之，今廢。明咨呈之程式首稱：「某部爲某事，」末云「合行咨呈，伏請照驗施行，須至咨呈者。」文後書「右咨呈某軍都督府，」次書某年月日尙書及侍郞名押。（參閱本書第三章第四款第一節咨）

(72)牒呈　牒呈始於明，應天府上都司布政司，各府上按察司，按察司上布政司用之。淸各府行按察司亦用牒呈，今廢。

(73)牒上　牒上僅明有之。凡各處守禦千戶所兵馬指揮上各府，皆用牒上，其式與咨呈略同。

(74)參評　乃長官告屬吏之辭，卽古人所謂敎也。明人偶爲之，此外則少見。

第九節　公文名稱始於淸代者

(75)諭　諭者，告之使曉也。左傳有周天子諭告諸侯，是諭之稱，已見於春秋之世。漢高祖有入關告諭，但其文不可考。淸制特降者爲諭，因請而降者爲旨，凡曉諭中外及京官自侍郞以上，外官自知府總兵以上之黜陟調補，皆以諭行之，謂之上諭。而傳遞上諭之由內閣者，謂之明發，又曰明降，或明寄；由軍機處者，謂之廷寄：由藩臬者，謂之傳諭。上諭無一定程式。民國始廢。但長官告其屬吏曰諭，

現今機關中猶沿用之。

(76)堂諭　清制凡州縣衙門審斷案件，有所開示者，謂之堂諭，民國初年各縣知事審斷輕微案件仍沿用之今已廢止。其程式首稱：「訊得某某供稱云云」，末用「此諭」二字。

(77)札　札之義見前御札及劄付各條。清制上級官廳行下級官廳之文書用之。其式之最普通者，首稱：「爲札飭事云云」，末稱：「此札」，文後另行書「札某某官。」有委任事項者，則首稱「爲札委事」，如有所督催則首稱：「爲札催事。」

(78)牌　清制各部行道府以下，府行州，州行縣之文書用牌，其程式首稱：「某官某姓爲某事照得云云」，末云「須至牌者」文後書「右仰某官准此。」

(79)詳　詳文始於清，副將以下行提督，參將以下行總兵均用之。又清制下級官對於上級官之報告曰詳。民國三年曾經採用，五年以後始廢。

(80)揭　揭疑始於清，恐係承襲明末之制。凡道，府，州，縣糾參所屬官吏用之。其程式首稱：「爲特揭某事不職有某官某人云云」，末云：「理合據實列款揭報，伏候憲裁核辦，須至揭者。」

(81)稟　古者受命曰稟，今俗則以白事曰稟，實非原義。清代下級官廳，行上級官廳之文書曰

稟，人民對官廳陳述事件，亦用稟，民國三年曾經採用，五年廢。

（82）摺　摺疊也，書所言於紙而疊之，取其便於上進也，故謂之摺，清代凡下對上有所陳請均用摺，如言於元首者曰奏摺，言於長官者曰手摺之類是也。

（83）諭帖　此制始於前清長官對於屬吏有所訓示時用之。其程式首云：「某府州縣正堂某姓爲公務事」末用「須至諭者」文後用「右諭六房書吏准此」字樣。又有稱傳諭者，文末用「特此通傳，此諭」等字樣，入民國後均廢。

第十節　公文名稱始於民國者

入民國後，政體革新，公文書程式始經明令規定，惟自元年迄今，受政治變遷之影響，更番修訂，已經六次，倘加以尋繹，亦足多成敗興衰之感焉。溯自第一次元年十一月六日，經政府明令公布公文程式之種類名稱有七：

一曰令　令之類又分大總統令，（其類別有五，一爲公布法律令，二爲公布教令，三爲公布條約令，四爲公布預算令，五爲公布特任簡任薦任官吏之任免令。）院令，部令，委任令，（大總統對於官吏及上級官對於下級官有所差委時用之。）訓令，（大總統對於官吏及上級官對於下級官，有

公文程式第二次修改之經過

所指揮時用之。）指令，（大總統對於官吏及上級官對於下級官因其呈請而有所指揮時用之。）處分令，（行政各官署對於特定人民就特定事項命其行爲或不行爲時用之。」七種。

二曰布告（事實之宣示，及就特定事項對於一般人民，命其行爲或不行爲時用之。）

三曰狀（此類祇有任命狀一種，特任官簡任官薦任官委任官均須頒給之。）

四曰咨（參議院與大總統或國務院之往復文書，以咨行之。）

五曰公函（行政各官署無隸屬關係者往復文書，以公函行之。）

六曰呈（人民對於大總統及行政各官署之陳請與官署或官吏對於大總統之陳請報告，併下級官署對於上級官署或官吏對官長之陳請或報告，均以呈行之。）

七曰批（行政各官署對於人民之呈，分別准駁之文書，以批行之。）

第二次三年五月二十六日，改定程式，復有大總統公文程式令大總統府政事堂公文程式令暨官署公文程式令三者之公布，茲列舉如左：

（甲）大總統公文程式種類名稱，分爲二種。

一曰令　令之類又分策令，（任免文武職官及頒給爵位勳章並其他榮典。）申令，（公布法

律，教令，條約，預算，對於各官署及文武職官之指揮訓示，及其他大總統依其職權執行之事件。）告令，（大總統對於人民之宣示時用之。）批令，（大總統裁答各官署之陳請時用之。）四種。

二曰咨　大總統與立法院往復公文，以咨行之。

(乙)大總統府政事堂公文程式種類名稱，分爲五種。

一曰封寄　國務卿面奉大總統諭與部院行文書，以封寄或交片行之。又國務卿面奉總統諭，與各地方最高級官署行文時，以封寄行之。

二曰交片　見封寄條。

三曰咨呈　各部院各地方最高級官署，與政事堂行文書，以咨呈行之。

四曰咨　各項咨呈之答復，由國務卿以咨行之。

五曰公函　國務卿對於各部院各地方最高級官署，遇有商議事件時，以公函行之。

(丙)官署公文程式種類名稱，分爲八種。

一曰呈　官署或職官對於大總統之陳請報告，以呈行之。事關機密者，則以密呈行之。

二曰詳　下級官署或職官對於上級官署或長官之陳請報告，以詳行之。下級官署或職官對

於上級官署或長官地位相等之官署或職官，有須陳請報告，亦以詳行之。前二項之陳請報告，事關機密者，以密詳行之。

三曰飭　上級官署或職官對於下級官署或職官之指揮，監督，委任，以飭行之。上級官署或職官對於下級官署或職官地位相等之官署或職官，有須指揮，監督，委任，亦以飭行之。

四曰咨　各部院對於各地方最高官署之行文，及其他官署地位相等之往復文書，以咨行之。

五曰咨陳　各地方最高官署對於各部院之陳請報告，以咨陳行之。

六曰示　官署對於人民之宣示，以示行之。

七曰批　上級官署或職官對於下級官署或職官，及官署對於人民陳請之准駁，以批行之。

八曰稟　人民對於官署之陳請，以稟行之。

按以上三年公布之程式，大總統公布法律，不須聲明國會議決。宣布條約，不須聲明國會同意，與民憲原則，顯相背馳無論矣。即以策令申令兩名詞而論，左傳策命晉侯爲侯伯。漢書注，漢制皇帝任免百官，書於竹簡，謂之策書。尚書堯典曰：「申命羲叔。」又曰：「申命和叔。」均帝王對於臣下之言，民國總統，烏得而用之？不相隸屬之各官署，公文往復用函，甚合平等之義，乃竟改

官級較上者用飭較下者用詳顯與平等之義相背又改公布曰示，改呈曰稟，無一不表示階級之尊嚴，說見張念祖論公文程式。及至洪憲帝制失敗之後五年七月，復將公文之種類名稱，爲第三次之改訂。計分爲十三種。

一曰大總統令　公布法律，教令，應宣布之國際條約，特任簡任薦任各官之任免。

二曰國務院令　國務有所指揮時用之。

三曰各部院令　各部院有所指揮時用之。

四曰任命狀　任命官吏時用之。

五曰委任令　大總統對於官吏，又上官對於屬官，有所差委時用之。

六曰訓令　大總統對於官吏，又上官對於屬官，有所諭誥時用之。

七曰指令　凡以上對下因呈請而有所指示時用之。

八曰布告　宣示事實時用之。

九曰咨　國會與大總統或國務院，又國務院或各特任官署與各部院，又平行各官署公文往復時用之。

十曰咨呈　各特任官署行文國務院時用之但國務院與之行文仍用咨。

十一曰呈　人民對於大總統或各官署，又官署或官吏對於大總統，又下級官署對於上級官署，有所陳報時用之。

十二曰公函　不相隸屬之各官署公文往復時用之。

十三曰批　各官署對於人民陳請事項分別准駁時用之。

以上公文程式，大體與元年舊制彷彿，而此十三種公文，以令稱者居其六，有因發令之機關不同而異其名稱者，如大總統令，國務院令，部院令是。有因其令之性質而異其名稱者，如委任令，訓令，指令是，故綜合計之，則僅有令，狀，布告，咨，咨呈，呈，公函，批八種而已。

公文程式第四次修改之經過

十六年八月十三日，前南京國民政府公布公文程式，規定公文書名稱之類別有十：

一曰令　公布法令，任免官吏，及有所指揮時用之。

二曰通告　宣布事件時用之。

三曰訓令　凡長官對於所屬官吏有所諭飭或差委時用之。

四曰指令　凡長官對於所屬官吏因呈請而有所指示時用之。

五曰任命狀　任命官吏時用之。
六曰呈　下級官署對於上級官署，或人民對於官署有所陳述時用之。
七曰咨　同級官署公文往復用之。
八曰咨呈　非直轄而等級較低之官署對於高級官署用之。
九曰公函　不相隸屬各官署公文往復時用之。
十曰批答　各官署對於人民陳請事項，分別准駁時用之。
此爲第四次之改訂，令之一類，除仍以其性質而異其名稱者外，不復有機關之別矣。又廢棄委任令，改稱布告曰通告，批曰批答，較諸五年頒布之程式，大同而小異。迨至十七年六月十一日，前南京國民政府，復公布公文程式條例，規定公文書名稱之類別，計有九種：
一曰令　公布法律條例，或其他法規預算任免官員，及有所指揮時用之。
二曰訓令　上級機關對於下級機關有所諭飭或差委時用之。
三曰指令　上級機關對於所屬下級機關因呈請而有所指示時用之。
四曰布告　宣布事件或有所勸誡時用之。

五曰任命狀　任命官員時用之。
六曰呈　下級機關對於直轄上級機關有所陳述時用之。
七曰狀　人民對於公署有所陳述時用之。
八曰公函　同級機關或不相隸屬之機關公文往復時用之。
九曰批　各機關對於人民陳述事項，分別准駁時用之。

公文程式第六次修改之經過

此爲第五次之改訂，其異於前次者，計有三點：廢咨與咨呈，此其一。別稱人民之呈曰狀，此其二。恢復布告與批之舊稱，此其三。十七年十一月十五日，國民政府以五院成立，公布公文程式條例。又廢狀復咨，故其公文書名稱之類別，仍爲九數，條文內容，亦略有增損，是爲最近第六次之修訂。茲再將現行各種公文名稱列舉如左：
一曰令　公佈法令，任免官吏，及有所指揮時用之。
二曰訓令　上級機關對於所屬下級機關，有所諭飭或差委時用之。
三曰指令　上級機關對於所屬下級機關，因呈請而有所指示時用之。
四曰佈告　對於公衆宣布事實，或有所勸誡時用之。

五曰任命狀　任命官吏時用之。
六曰呈　五院對於國民政府，或各院所組織之機關對於各該院，及其他下級機關對於直轄上級機關，或人民對於公署有所陳請時用之。
七曰咨　同級機關公文往復時用之。
八曰公函　不相隸屬之機關公文往復時用之。但官署對於人民或團體有所通知時，亦準用之。
九曰批　各機關對於人民陳請事項，分別准駁時用之。

減少公文種類之意見

由此可知現行公文書之類別，祇有前述之九種，自民元迄於今日，十有八年，其損益存廢之迹，亦略備於斯矣！竊以爲辨公文之種類，在質而不在形。定種類之數量，宜少而不宜多。將來應將前述九種之公文，再加删訂，定爲令，批，呈，函，布告，五種。凡對所屬指揮則用令，即令之用令與訓令及任命狀者，均以令行之。凡因呈請報告而有所指示，或分別准駁則用批。即令之用指令與批者，均以批行之。凡對主管陳請報告則用呈。無隸屬關係之機關公文往復，及對特定人等告以特定事件則用函。對衆勸誡，或宣布事實則用布告。備此五種，已足應用，蠡管之見，附論及此，將來再有修訂公文種類

電文應認爲正式公文之理由

名稱時，或可以作參考之資也。

以上現行條例所規定之九種公文，計下行者有六：卽令，訓令，指令，任命狀，批，佈告是也。上行者祇呈文一種。平行者有咨與公函二種。此外尚有不見諸於條例而實際上亦認爲公文者，如以電訓示者，謂之電令。以電代呈者，謂之電呈，以電代函者，謂之電函。以快郵投遞者，謂之代電。普通公文，大都掛號投遞，爲時較多。若遇有事件其緊急程度，尚無須拍電傳達，或地處偏僻，電報不通，祇得改用快郵投遞，此項代電，無論上行下行或平行，均得用之。總之公文傳遞，貴乎迅速，若遇有緊急事項，自應利用電報或快郵傳達，以免遲誤。故此電文，語句程式，均力從單簡，亦近年來公文中一創格也。所有電文，其所以不經條例規定者，則原以事出緊急，先以電傳，後必補行正式公文，故電文不入正式公文之列，亦良有故。但近今電傳之後，未必再補行文，甚屬常事。且所以用電文者，乃以事情緊急，有刻不容緩之勢，如果不認其爲正式公文，則收文機關雖接到電文仍不得憑以執行，其以電傳，又將何所取義？或曰，由來公文爲昭示信實起見，所有法定程序，必須具備，不容稍有缺漏。而電文往復，但憑譯紙，凡條例所規定之用印，署名，蓋章等程序，均付闕如，故不得認爲正式之公文。不知近來機關往復電文，均用密碼。密碼相符，自可憑信，固不必刻舟以求也。

第三章 體例

第一款 通論

辨體之重要

公文與其他文體不同之點

公文之要，首在辨體，侯官吳曾祺先生論文曰：「人之一身，目主視而耳主聽，手職持而足職行，數者不能相假。惟文亦然固有精義名言，而不足以爲吾文重者，體敝故也。」是行文之得失，自當以體爲斷。每體各有一定之格律，凜然不相侵犯。

然則何謂文體？唐順之有言：「述之以事，本之以道，考其理之所在，辨其義之所宜，卑高巨細，包括幷載而無所遺，左右上下，各在其職而不亂者，此文章之體也。」

至於公文之體，則尙有未盡合乎是者。蓋善爲文章者往往於人人之所能言者，一筆勾除，而冥然長想，以求另闢境界，爲制勝之具，昌黎所謂陳言務去者是也。而公文則不然，不標奇，不立異，應言之言，雖千百次相同，不嫌其複也。不應言之言，雖偶一言之，亦非所許，此其一。古人云：「文生情，情生文。」凡屬至情之文，皆足以使人激發。試觀兩漢文景明章之詔，溫厚而動人，唐德宗興元引過之詔，

公文自爲一體之史證

雖武人悍卒，無不感泣思奮。惟在公則言理，涉私則言情。大半公文，言情時少，言理時多。如果任情好惡嘻笑怒罵，勢必意氣用事，殊屬有乖法治，此其二。又公文本質，重論斷，故其言簡要；尤重實際，故須有辦法，有理論無辦法者，不得謂之公文，有辦法而不易見諸實行者，亦不謂之好公文。昔者樊增祥批寶鷄縣令有言：「大凡作文懼逢裏手，論事怕遇行家，所謂與人前道不得假話也。稟牘不在說得好看，須有實際，」故好官吏必有好公牘，言其言行相符，表裏如一，不作塗飾耳目之文也，此其三。是知公文之要，要在明切事理，誼忠而辭達，務使平徹閑雅，禁邪制放，字句悉歸於精當，篇幅無取乎冗長，古義奥文，均非所尚。其有辭害而理比者，寧重其理。其有言順而義妨者，則異其言誠如陸機所云：「考殿最於錙銖，定去留於毫芒，苟銓衡之所裁，固應繩其必當。」故長沙王先謙以公牘體屬專行，不入古文辭類。蓋公牘自爲一體，遠自唐虞。浙東吳芷泉先生曾曰：「吾國記錄政法之書，以尚書爲最古，其中所載典，謨，訓，誥，誓，命，爲唐虞三代經世之迹，無一而非公牘之文。或疑書中君臣疇咨對揚，均係史官記錄當時語言，與後世詔令奏議之用筆札者殊科。愚竊以爲不然，尙書湯誓，盤庚等篇，均係誓告羣衆之書。若當時非公牘傳布，何能使遐邇周知？一也。呂刑一篇，係穆王度刑以詰四方之書，勢不能不資筆札。且其書先則誥誡四方司政，典獄。次則誥誡伯父，伯兄，仲叔，季弟，幼子，童孫。又次復

誥誡有邦有土官伯族姓。末段則又誥誡嗣孫，若非用公牘傳布，何能使遐邇臣庶，後世子孫，一一聽受？二也。周書文侯之命，爲平王命晉文侯之書。秦誓爲秦穆公悔過之語，均在春秋時代。其文詞佶屈聱牙，與夏商周初之書無異，而與左傳國語之文從字順者，完全不同。可見當時公牘自爲一體，三也。

由來文章體勢，因其駢散，形於奇偶，要之凝重多出於偶，流美多出於奇。體雖駢，必有奇以振其氣。勢雖散，必有偶以植其骨。儀厥錯綜，致爲微妙。惟散文以深純溫厚爲本，四六亦須下語渾全，不可當新奇而失大體。此其要耳。至於公文則尙散文而不尙駢體。昔者方熊氏有言：「古之詔辭，皆用散文，故能深厚爾雅，感動乎人。六朝而下，文尙偶儷，而詔亦用之，然非獨用於詔也。後代漸復古文，而專以四六施之詔誥，制，勅表，箋，簡，啟，等類，則失之矣。然亦有用散文者，不可謂古法盡廢也。」又論表之體曰：「漢晉多用散文，唐宋多用四六，而唐宋之體，又自不同。唐人聲律，時有出入，而不失乎雄渾之風。宋人聲律，極其精切，而有得乎明暢之旨。蓋各有所長也。然有唐宋人而爲古體者，有唐人而爲宋體者，此又不可不辨也。」是知公文古散今駢，趨勢使然。迨至淸重公文之用駢體，湘鄉曾滌生攻之甚力。其論唐陸贄奉天請罷瓊林大盈二庫狀曰：「駢體文爲大雅所羞稱，以其不能發揮精義，并恐以兼累而傷氣也。陸公則無一句不對，無一字不諧平仄，無一聯不調馬蹄，而義理之精，足以比隆濂

公文如何方謂得體

洛。氣勢之盛，亦堪方駕韓蘇。退之本爲陸公所取士子，瞻奏議，終身效法陸公。而公之剖晰事理，精當不移，則非韓蘇所能及。吾輩學之，亦須略用對句，稍調平仄，庶筆仗整齊，令人刮目耳。」至如比靑儷白，刻羽流商，縱音調鏗鏘，無裨國事也。

其次，治公文者，要知時無古今，政無大小，職無高下，謀國事民，一以剛正廉明爲主，惟行己接物，自應平心靜氣以出之，詞不必已甚，意不必過激。下行之文，應從大體着想，不循小節，事前體察周詳，令出務求實效。長官之視屬吏，尤當如視家人。體恤訓誡，無微不至。一字一句，均應自肺腑中流出。精誠所至，金石爲開。訓政時期，尤不可忽。上行之文，陳言論事，必信必忠。尤須於詳盡之中，寓委婉之意。下情不壅於上聞，謀事惟期其必達。至平行之文，非屬會同核辦，卽係彼此諮謀。位雖同級，宜互推崇。辭必謙和，乃能共濟。總之行文必須相體裁衣，卻合身分，然後謂之得體。

近今國民政府內政部規定暫行公文革新辦法有曰：「公文往來，有如晤對。無論上行，平行，下行，均以眞摯明顯爲要。凡艱澀語句，孤僻典故，及虛僞譽詞，應一律免用。」所以然者，蓋卽以其有背乎公文之體例也。

向例公文行之於機關間者，每用文言。行之於民間者，每用白話，或用韻語，由來已久。今則復經

內政部規定批示，佈告之類，直接對民衆言者，應一律採用白話，並用新式標點。俾通曉文義者，一目瞭然，即不識文字者，亦可一聽即解，此亦所以符眞摯明顯之旨也。

第二款　下行文

第一節　令

令之沿革

令爲古代統治者之律法，凡有所告戒其隸屬者皆曰令。尙書冏命篇曰：「發號施令，罔有不臧」是令之原始，遠在三代之前，厥後如國語周語有先王之令，逸周書王會篇有伊尹爲四方獻令，說苑指武篇有文王伐崇令，七國時諸王言曰令，秦法王后太子言稱令，漢諸侯王言亦稱令，此皆令之見於古之傳記者也。

古代令與命之比較

按古代令又稱命，始於堯典之命官，說命篇曰：「王言惟作命。」宋毛晃增注禮部韻略謂：「大曰命，小曰令，上出曰命，下稟曰令。」（古者受命曰稟，今俗以白事曰稟，古無此義。）是令有奉命而行之意，有命始有令，令實居命後。後秦始皇改命曰制，制爲制度之命，禮記中庸謂非天子不制度，蓋制度關係國家之組織，故用最高之命令以行之。又改令曰詔，凡不屬於制度之命者，則以詔行之。是

制與詔，惟天子乃得用之。其次皇后，太子之言，始得稱令，是古代之令不敵命，又一佐證，惟命之名稱，及秦而廢。嗣後歷代表示國家最高機關意思之文書，皆用制，詔，策，勅，諭，旨等名稱。民國成立，悉廢不用，凡屬國家或地方上級機關，對下級機關表示意思時，概以令行之。

現行令之意義

今制凡公布法律，任免官吏，及有所指揮時，均用令。茲分別舉例如左：

一　公布法律之例

(甲)制定

某機關令

茲制定某某法條例公布之，此令。

某某法條例

(乙)修正

照錄該法條例全文

某機關令

茲修正某法條例第某條公布之，此令。

修正某某法
條例

照錄該修正第某條全文

二　任免官吏之例

（甲）任命

某機關令

1. 特任某某某爲某官，此令。

2. 任命某某某爲某官，此令。

3. 某機關某官姓名呈請任命某某某爲某機關某職名，應照准，此令。

4. 派某某某爲某機關某職名，此令。

5. 派某職名某某某在某機關某處辦事，此令。

6. 委任某某某爲某官，仰卽遵照前往接收淸楚，具報查核，此令。

（乙）調任

某機關令

1. 某機關某職名某某某，着任某機關某職名。所遺某職名一缺，任命某某某接任，此令。

2. 某機關某職名某某某，着任某機關某職名。遺缺調某職名某某某接任。其遞遺某缺，任命某某某接充，此令。

(丙)撤免

某機關令

1. 某機關某職名某某某，着即免職，此令。

2. 某機關某職名某某某呈請辭職，某某某准免本職，此令。

3. 某機關某職名某某某某某某另有任用，均着免本職，此令。

4. 某機關某職名兼某職名某某某呈請辭職，某某某准免本兼各職，此令。

5. 某機關某職名某某某呈某機關某職名某某某（考語）請予免職，應照准，此令。

三　有所指揮之例

中華民國國民政府令

民國肇造，倏擾頻年。綱紀蕩然，彝倫罔範。即我義師初起時，以軍閥猖張，方殫力於詰姦，亦緩籌於清

本。今則完成統一，計日可期。根本之圖，在端趨向。風聲所樹，咸應率從。斷非曠渙之心，能起衰頹之象。尤非補苴之術，可策長久之安。共矢精誠，羣相繫屬。國維不墜，黨義乃彰。效指臂於中樞，同車書於海宇。整綱飭紀，當務幾先。凡我國人，悉宜加勉。切切，此令。

第二節　訓令

訓之原義及其沿革

訓，道也。（見爾雅釋詁。）道卽教導之謂，孔安國尚書序云：「教導之文曰訓。」尚書盤庚篇曰：「王命衆悉至於庭，王若曰：格汝衆，予告汝，訓汝猷。」是訓爲君教其民之詞。惟伊尹之戒太甲，亦稱伊訓，是訓又爲以下戒上之詞。可知訓之原義爲導，無關尊卑，凡言之可爲法則者，皆訓也。民國改元，乃就令之有訓示之義者，稱訓令，並規定爲一種主動下行之公文，與前清之札相類。三年曾改稱曰飭，五年七月仍復舊稱，迄於今，未嘗或改。

訓令之意義

依現行條例規定，凡上級機關對於所屬下級機關有所諭飭或差委時，均用訓令。或謂訓令係對於所屬，以普通之事實爲一般之告諭。但於實際，則不盡然，蓋上級機關往往爲某種特定之事實，對其所屬有所諭飭，亦以訓令行之，此或說之不當，從可知矣。

訓令與令不同之點

按訓令在習慣上與令殊用者有四：一自機關言之，凡發令之機關，往往屬於中央或地方最高之機關，而訓令則無此限制，凡上級機關對於所屬均得爲之，此不同者一。二自性質言之，凡令之爲

用，比較上有久遠性，故公布法律用之，又有重要性，故任免官吏用之，又有普遍性，故有所指揮時用之。而訓令亦並有此項性質，第不敵令而已，此不同者二。三自條例言之，則凡令只限於公布法律，任免官吏及有所指揮時用之，而訓令則上級對於所屬，不宜用令者均以訓令行之，此不同者三。四自範圍言之，凡上對下有所通知時，在機關間用訓令，在機關與人民或團體間用布告，而遇有事件，同時對於機關及人民或團體有所通知者，訓令與布告適用範圍，有時而窮，則當以令行之，此不同者四。

茲先選錄前清札文二則於左，用資取法焉。

札之例一　湘鄉曾國藩札查呈控清河縣縱賊擾商一案

為密委查辦事：案據清河引地商人春輝，呈控縣官縱賊擾商，引地廢弛等情一案，到本閣部堂。據此。查鹽梟起事，其初祇與鹽商尋鬧，固與居民無擾。居民本不滿意鹽商，故見梟匪擾之，亦不介意。但天下事每皆積小成大，積寡成衆。迨其徒黨嘯聚日多，則膽愈大而勢愈張，地方亦遭糜爛，馴至不可收拾。地方官之病，亦有兩種：有因惜費不肯辦者，有因畏事不敢辦者。官愈諱匿，匪愈張橫，其誤事雖在將來，而釀禍正由此際。是地方官怠玩因循，貽害正非細故。茲

據該商呈訴情形，歷歷如繪。趙令庸懦無能，夙有所聞。此事官親家丁，勒索多次，尤爲可惡。除呈批示外，合行密委。爲此密札該司，立卽按照呈控各情，就近密委確查。究竟清河縣趙令應否立予撤參？借事索費一節，是否本官或乃弟及門丁所爲？逐一訪明，據實稟覆核奪。切速！此札。

札之例二　豐順丁日昌通飭清理詞訟嚴禁傳呈等弊

爲通飭嚴禁事：照得詞訟案件，動關百姓身家性命。書差訟棍，藉以自肥，弊端百出。爲民父母者，若非廉明詳慎，鮮不墮其術中。本部院前任蘇藩司時，查各屬期呈之外，尙有傳呈喊詞。書差門丁，無不朋分陋規，有准無駁。此等惡習，強者操必勝之權，懦者受無窮之累。甚至破家蕩產，喪膽驚心，迨至虛實訊明，早已不堪其擾。其餘無票私押，飾稱原告扭交，值日投詞，計圖坐差勾串。旣禁傳呈，所有扭交坐差各名目，更應一律禁絕。至書差因案需索，又無不狠呑虎噬。若不分別禁革，何以儆刁玩而安閭閻？蘇屬曾經嚴禁在案。寧屬各府，廳，州，縣，想亦同此情弊。合行札飭。札到該縣，立將後開嚴禁四條，轉飭所屬，逐一遵照。嗣後每逢告期，必須坐堂親收呈詞。先將原告確訊，如係情眞，卽行核批。否則當堂駁斥，儻供詞與呈詞刺謬者，立傳代書究

其詞稿所由來，則有無訟師，可以立辨。而搭檯訛詐之風，亦得淨盡。至攔輿之稟，雖係違式，而小民情迫具控，勢不能守候告期。祇須帶署親訊，分別准駁。且收閱此等稟詞，最足以體恤民情。凡控及書差代書，不肯用戳，准以無戳指告被告。具訴經承索費不遂，不肯鈔案而代書揹戳者，亦准以無戳訴陳。惟既無須代書加戳，並不花錢，投遞較易，又恐刁民飾詞混瀆，轉起訟端。惟在各牧令於接收時，詳加訊問，儻係虛誣，除不准外，更須從嚴究治。總之，詞不輕准，准必速審，審必速結，則諸弊盡除。且清理詞訟，既須嚴禁書差，尤在查拿訟棍。一經獲案，必須盡法懲治。若輩無不與書差朋比爲奸，不容稍事姑息。文到卽將遵辦緣由，以及本部院所論或有未周，該某另有愛民息訟之見，亦卽稟復察奪，特札。

計開嚴禁四條

一禁傳呈

凡傳呈係控告之人，出費錢數十千文，卽可通同熟識書差，先將被告私押。外而書差，內而門丁，朋分陋規。呈詞一入，不問是非曲直，有准無駁，立時批判，簽稿並送。控詞朝入，縣符午下，虎狼之勢，頃刻生風，線索通靈，莫過於此。天下豈有以數十千文之費，能容操必勝之權

乎？是宜首先永遠嚴禁。

一禁扭交指交

此等名目各處皆有。係原告與差役串通，一面投遞傳呈，一面先將被告私自提到管押，由差稟報被控某某已據指交收管，甚有稱爲扭交者。第非姦，非盜，非竊，從來無此辦法。此種刁風，斷不可長。惟有將被告先行取保，卽將收管之原差責革枷示，再將案情秉公察訊。

一禁坐差

坐差，卽値日之差也。旣禁傳呈，一切稟詞，統歸標差，以杜擇差勾串之弊。

一禁書差需索

各衙門，書差，無不索費，已似通行定例，深可歎息。訪聞吳中差役，持票到門，往往四五人，或乘轎，或坐船，謂之行公事，踞吵不堪，凶惡無狀。卽須講定書差費若干，被告之人將此項了結公事擱起不提。並有原告卽央書差向被告關說和息，此卽圖准不圖審之謂也。設有被告不願出費，立時禁押班房，並不准投呈申訴。若准以無戳訴陳，不難水落石出，則需索之弊，不禁而自禁矣。

撰擬訓令前之準備

凡此等公文，如無深刻考查，充分體驗，萬寫不到如此透澈。且字裏行間，無處不流露眞誠，關心民瘼。所以做官如不志在富貴，專能從民衆痛苦上，隨時留意，隨時解除，登諸衽席，又何難處？所惜今日存心祖白之救國志士，缺少實際工夫，往往言有餘而行不足，坐令貪官汚吏，盤據要津，爲民禍害，是固誰之過歟？

訓令之例　拙擬通令河北省各縣造報辦理盜匪案件統計調查表文

爲通令事：查各縣呈報盜匪案件爲數甚多，而能破獲結案者實居少數，大抵各縣縣長事前既疏於防範，事後又剿辦不力，故有循例報勘便已，不復追求者，亦有案經通緝即謂責任已盡者，甚至諱不呈報，希免斥責，或竟瞻徇寬縱，敷衍了事。漠視民生，莫此爲甚！考其原因，固由於縣長不盡職責，然亦未嘗非考績不嚴之所致。查十七年六月中央頒布縣長辦理盜匪案件考績暫行條例，業經於本府三十二號公報公布在案，規定甚爲周密，亟應嚴格執行，以憑獎懲。茲爲執行此項考績條例起見，製訂盜匪案件統計調查表一份，嗣後各縣發生盜匪各案，應卽隨時呈報，每屆月終，必須將上月未結案件及本月已結未結案件，按照表式彙填造報，分呈本府及民政廳，以資考核。又恐督責過嚴，不免有隱匿不報之弊，當由本府責成視察

員隨時就地調查，有無滅列案數，及變更案情等情弊，並通告各縣民衆知悉，凡有盜匪案件發生，各事主於呈報縣政府後，並得逕行分呈本府備案，俾資參證，如此嚴行督責，切實考核，庶可以除積弊而安閭閻，除令行民政廳按月嚴行考績並佈告各縣民衆知照外，合亟令發表式，仰卽自本年一月份起照式彙填造報，是爲至要，此令。

計發　辦理盜匪案件統計調查表式一紙

○○縣辦理盜匪案件統計調查表　年　月　日造報

案由			
發事地點			
月日　發事			
月日　勘驗			
月日　偵緝			
月日　報省			
月日　結案			
辦案情形			
勘限日數			
逾限原因			
本任案件			
前任案件			
鄰縣案件			
備考			

上月遞積案數
本月發生案數
本月已結案數
本月未結案數
總計未結案數

由此可知訓令既係上級機關主動下行之文，則平時對於吏情民隱，務須切實考求，然後能言

之有物，深中竅要。蓋吾人從政，晨夕所謀，耳目所營，幾無一事非關國計民生，故倘爲人民多留一分心神，即能爲人民多造一分福利。尤以上級機關處於監督指揮之地位，必須自找事做。大多人未入仕之時，見有違法殃民者，痛心疾首，亟欲鋤奸除害，有此身不得其位之嘆。迨至一朝政權在握，應如何以其所學，致其所用，本末相循，體用一貫。乃亦復如他人因循粉飾，一無措施，虛糜廩粟，好官自爲，恬不知恥，斯眞令人大惑不解者也！要知吾輩志在澄淸吏治，救民水火，遭時雖蹇，然自視則不可卑。如昔者周家楣諭京尹署掾吏有言：「吏於今日，雖不易至刺史太守三公之位，而其身仍可爲刺史太守三公之身也。」毋忝所生，應復斯言。

第三節　指令

指令之意義及其沿革

指，指示也。所謂指令者，即對於所屬機關之陳報或請示，而爲裁答之文也。故指令爲被動下行公文之一，蓋非據下級機關之來呈，則指令無由而發。此與訓令根本不同之點。但不予指令，而改用訓令飭遵者，亦時有之。昔時凡君主可否臣工之疏奏曰批答，其制始於唐。官府可否其所屬之稟啟，亦以批。宋元迄明代承其制。迨至遜清下級機關有所呈請，必備具紅白稟帖各一。白者備敍其事爲正本，紅者摘敍案由以備批。長官批示准駁，乃就其紅稟書之，不另下令。今制對上行文僅用呈，原呈

不便批發，故另下文書。惟分別具呈者，如爲所屬，則用指令，如爲人民，則用批文。

按指令既係批答之文，自應就其來呈所請，明白指示，俾便遵循，但爲長官者如無眞實學問，充分經驗，不易批到好處。蓋其有涉及地方利害之處，應如爲自家子孫計畫，休戚相關，謀慮兼至。其有指示辦法之處，應深切著明，必求有裨於治道，可垂久遠。其有勸誡斥責之處，則亦應嚴不傷情，寬不害法，總期剴切懇摯，動以至誠，曉以大義，雖父兄之於子弟，或有不如。但存心爲善，而對下批文，刻覈猜嫌，妄逞私智，亦當切戒。蓋必如是，然後時無闕事，人樂輸誠也。茲將前人批牘之佳者，選錄數則，以爲圭臬，三隅之反，是在學者。

批例一　湘鄉曾國藩批署徽州府劉傳祺稟擬招墾荒田情形文

……歸佃，歸祠，歸官，三者誠多流弊。然立社置董，亦與歸官無殊，不過改委員爲董事，改充餉爲充公，名異而實同，仍不可行。即以歙縣一邑而論，已有三十二都之多。誠如該守所擬，每都舉派董事三四人，則一縣之董事，必須百人。派董太多，則難必人皆公正。立社太多，用費太濫，則難必租盡歸公。恐倘不能收開荒查畝之益，而劣董武斷，惡佃霸佔，強主任意索租，弱主不得管業，百弊皆出，而田土詞訟之案，亦因之爭搆不休。官不勝其勞，民不勝其擾，徒以供董事

之中飽，非良法也。本部當訪問徽郡各屬，不能歸業者雖多，而絕產尙少。只要皖南守局穩固，賊不來，官不擾，一年之後，百姓自然各歸其業，各墾其田，但不能求速效耳。若能由官發給牛種，趕備來歲春耕，其效稍速，而糧臺此時無其力量，各州縣亦無能辦此事之官，惟有愧歎而已！至流亡歸業之民，如有遺失田契者，仰該守出示曉諭，准其補契，免其補稅。又時時嚴查書役，毋令需索，此事倘能辦到，則百姓歸業亦易。……

批例二　益陽胡林翼批麻城縣稟陳地方情形文

……所言以休養生息爲實心，以團防堅壁爲急務，頗見心思，而尙未精實。休養生息之道，須先嚴禁書差，及凶惡棍徒，刁健訟師。舉凡擾民生，詐民財之人，必期雷厲風行，明敕刑法，然後民生得所養，民力得少息也。官長必須日夜勤劬，心力交瘁。視民事如家事，視民間田里，樹畜，盜賊，詞訟之小事，如創深痛鉅，附骨，剝膚之大事。官勞而後民逸，吏瘦然後民肥，乃合於休養生息之本義。尤必勞民乃能愛民，必教民乃能養民，乃合乎休養生息之精意。古之從政者，率作興事。日昃不皇。不爲俗吏之曠廢時日，亦不爲名士之淸談高遠。若以廢事爲省事，則謬以千里矣。碉卡已成，堅壁之法，已具梗概。惟在行之以實，持之以恆，得民心乃能用民力，得士心

乃能得民心。應日夜訪求正士，隨時接見，諮詢地方事理。余昔守黎平，延見士類，及椎結苗頭，以保甲冊籍為團練張本。自朝至暮，口不絕音。其士類來見，或坐或立。其苗頭來見，或賜以酒食，令其據地席坐。均詳詢以民情地勢，使各得盡其意而去。俗人見士民，疑其情託，否則謂為褻尊失體耳。夫公事準其直陳，私情囑託，假公言私，何難立破其奸，坐堂皇以申法律。至褻尊失體之說，尤為鄙俗。吾視天下公卿，至於黎庶，其貴賤亦正相等，不因親民而賤，不因簡傲不親民而貴也。今日官吏，日與役處，以差胥為腹心爪牙，其果自貴也耶？該令心地質直，口舌木訥，其器量迥非俗吏可比，惟德慧仁術，辦事條理，尚須努力自勉，精思刻意，以自淬厲。……

批例三　益陽胡林翼據東湖縣稟呈酌議條款批文

所議八條，均悉。第一條捕蝗，尚有條理。第二條清查江面，所議釘牌編號，不準盪走搬匿，一人有犯，衆船連坐賠贓，辦事尚屬有法。第三條團練，知團練之益，而不知其害。知其法而不知行法全在訪舉人才也。大抵團練一事，流弊最多，而禦侮打仗，實不可恃。國家養兵養勇，束以隊伍，重以口糧，郵賞，然將不得人，尚不得力。況驅烏合之民，以言戰事，是謂棄之。其平時團首藉事斂錢，恃衆逞兇，又意中必有之弊端。此件應先訪求正直廉潔之人為之團長，蓋得人則有

益，不得人則有害而無益。該令未能見及於此，而僅言辦團，終無當也。第四條保甲，此守令第一要政，第一善政。然閱條款內有門牌而無册籍，是奉行仍不以實。册籍之法，應分都，分圖，分里，首列地名及道里之四至八到。繼列戶口之詳，並田畝糧餉，戶杜，鄰右。十戶擇一人爲之長，百戶千戶又擇一人爲之長，二人爲之副。不可仍設保長甲長名目，恐官吏視若奴隸，則正派樸質之人不願爲官役也。此册奉行果實，置之座右，則錢糧，刑名，詞訟案件，悉本於此，悉以此爲準繩。不下堂而一縣之事可理。若僅於茶坊酒肆私訪，抑末矣！第五條清釐社倉，行之以實，圖之以漸，當有彌補，實有益於民生。第六條清理積案甚是。其票限章程亦是官能勤於聽斷，不縱差役，不累百姓，是教民養民之精實事功也。隨案可以教民，案到卽了，民無拖累差無訛詐，是卽養民也。七條，頁院應辦之事耳，不足爲思議，亦不算事功。八條交代，是緊要之事，必應趕緊辦理。總之，吾輩旣忝顏而居士民之上，便不當謀利。如欲謀生，則天下可以謀生之途甚多，何必借官而謀及其私，此一說也。又大亂之後，必須明其政刑，姑息因循，實足誤事也。手批以質是非，批到，仍切實思議禀復。

批例四　豐順丁日昌批六合縣稟文生李澄控案查復文

該令既稱「文生李澄情虛畏審，訐告官長，習爲慣常」何以任聽其潛匿鄉居，不卽傳案訊辦？至稱：「該生之戚某道，在爵部堂軍營辦事，又係本部院江西寅交，府縣礙於情面」等語。試問該令任聽李澄潛匿。曾奉爵部堂札行乎？抑奉本部院札行乎？如果李澄借勢揚言，該令尤當不畏強禦，乃任聽避匿半年有餘，該令遇此虛聲之情面，尙且如此瞻顧。若遇實在之情面，又將何如？身爲民牧而畏葸顧忌，至於如此，尙能爲閭閻判是非，伸寃抑耶？總之，該令當論李澄之有理無理，不當論李澄之有勢無勢，如果無理，卽本部院之戚，亦當照辦。如果有理，卽非某道之戚，亦不應牽連。且該令所云府縣礙於情面，本部院細察徐守所辦各案，剛不吐，柔不茹，與該令之專以情面爲事者，大相懸殊，而乃強令老聃與韓非同傳耶？殊不可解。仰江藩司速飭該縣照案勒限查傳解府，提訊詳辦，毋任瞻顧畏葸。其高訓導是否吸煙？有無劣跡？並由府密查具復，仍錄報爵閣督部堂查考繳。（前輩朱逷昌先生評此文曰：「我國受病之深，不止一端。情面不能破除，實爲不可救之痼疾。豐順此批，不啻爲當時官吏針盲起廢矣。今安得如豐順其人，遍布京外，一振頹靡乎？吾黨健者，他日能勉爲強項令，當喜而不寐。」）

批例五　前內務部批考取知事周大封條陳管見懇予採擇核示文

指令與訓政關係之重要

呈悉。所陳各款，斟酌今古，借鑑東西，頗覺持之有故，言之成理，殊堪嘉許，應准存備採擇。該員行將作吏，須知邦基締造，俶擾方終。休養民生，責在司牧。毋矜穎異！毋尚紛更！毋泥故常！毋形操切！庶幾漸培元氣，循序程功。官箴所在，毋易由言。本部有厚望焉！此批。

由此以觀，上級機關裁答之文，不容輕易落筆。吾輩欲處處親民，應先時時訓吏。公文中之批答，本可以作家書觀。蓋呈批往復，可以考核其行為，觀察其心術，糾正其錯誤，勉勵其志氣，惟須寬嚴並濟，教導兼施。如是隨文訓吏，何難計日程功？當茲訓政時期，此種實際工夫，尤不可缺。憶昔丁日昌有言：「官之於民，時刻痛癢相關，視同骨肉，有纏綿不可解之誼；然後民之於官，視同父兄師長，有固結不能捨之情。參一分權術不得，參一分虛偽尤不得。」此言長官之於屬吏，亦復同然。

指令之例一　國民政府指令財政部長孫科呈報調任財政部及交卸交通部日期請准予備案文

呈一件，呈為奉命調任財政部長，遵於十月一日接印就職，並將交卸交通部長日期呈報，請察核備案由。

呈悉。此令。

指令之例二　國民政府指令江西省政府主席朱培德呈請辭職應毋庸議文

代電一件，代電請辭去江西省政府主席委員由。

代電悉。該主席總理江西政務，敷施咸宜，勳績卓著。現今政局聿新，擘畫尤賴賢勞，胃疾雖漸，必易就愈，所請辭職之處，應毋庸議！此令。

指令之例三　國民政府指令祕書長連聲海續請辭職着勉遵前令毋得固辭文

呈一件，呈爲續懇收回成命由。

呈悉，該祕書長久贊中樞，矢誠爲國。時艱方亟，倚畀尤殷。仍着、勉遵前令，即日到府任事，百端待理，毋得固辭！此令。

指令之例四　國民政府指令上海中央銀行行長周佩箴呈請辭職准予辭職文

呈一件，爲舊疾復發，難勝艱鉅，懇請辭職由。

呈悉。該行長舊疾復發，所請辭職，應予照准，以節賢勞。除飭財政部辦理外，仰即知照，此令。

指令之例五　國民政府指令江蘇軍事廳長何應欽呈請裁撤軍事廳並免軍長兼職照准裁撤並准免兼職文

呈一件，呈請明令裁撤江蘇軍事廳，並免去軍事廳長兼職由。

呈悉。該廳長精研治術，懋著勳勞，已改任浙江省政府委員。至江蘇軍事廳，已令暫行裁撤，所請辭去兼廳長，應予照准，此令。

指令之例六　國民政府指令廣西省政府呈送祕書處各廳組織條例准予備案文

呈一件，呈送該省政府及祕書處並各廳組織條例，請核示由。

呈及條例，均悉。應准備案。條例存，此令。

指令之例七　國民政府指令法制局長王世杰編訂法律應由司法部籌備文

呈一件，爲編訂法典一事，應由司法部辦理，抑由局辦理？請指明權限，以專責成由。

呈悉。查編訂法典，與適用法律，互有關係，應由司法部分別籌備，以專責成，業經明令該部遵照辦理在案，仰即知照，此令。

指令之例八　國民政府指令廣西省政府呈請設法補救廣西財政准交財部核議文

呈一件，呈據廣西財政廳長廣西財政困難，劃分國地兩稅，窒礙難行，擬請中央設法補救，據情轉請核准，令部施行由。

呈悉。查劃分國地兩稅，原爲統一財政整理起見。來呈所稱，候交財政部統籌核議，具覆再奪，仰即知照，此令。

第四節　批

批之意義及其種類

批，示也。謂判決是非以示之也，亦爲被動下行公文之一，依現行條例第二條第九款規定各機關對於人民陳請事項，分別准駁時用批。其實批之爲用，不僅准駁二端。蓋如有條陳辦法，或發抒政見，足資存備採擇，應予嘉奬者，則爲嘉奬之批。如請領郵金手續未曾完備，應詳爲指示領給之手續者，則爲指示之批。如查所陳之事實不明，應飭其另行詳呈者，則爲飭辦之批。又如所陳之事實，應先詳查再能核辦者，則爲候查之批。初不便以准駁二端賅括一切。故不如謂批爲裁答人民呈請之文，較無掛漏。

批與指令之別

批與指令，同爲以上答下之文，惟批對於人民用之，指令對於所屬用之，此其大較也。究於實際適用上，尚有待解釋者。蓋其適用二者之別，嚴格言之，不應僅就其具呈人之爲官爲民，應就其所呈之文，是否由於其職權上之行使以爲斷。例如在各機關供職人員，被人誣控呈請昭雪者；或如在職務以外，發抒所見，有所條陳者，又如對不相隸屬之機關，有所呈請者，其原具呈人雖爲現任官吏，然

均當以批文裁答之。反之，如已經奉令卸職人員，如在交代未清以前，縱已去職，而其委任關係，不得認爲終了，故若因從前任內職務上之事件，有所呈請者，則裁答之文，仍當以指令行之。又如各省縣商會，商會聯合會暨總商會本爲人民團體之一，各該管地方行政機關，裁答其呈文，以理論言，當用批文，但自十八年春間經工商部之解釋，則用指令矣。（詳見附錄工商部十八年七月十三日商字第四四三九號咨文）

玆舉批例數則於左：

一　前內務部批常熟縣紳請保存官產應候財政部處理文（批文前由似指令，玆不錄，餘例倣此。）

據呈已悉。查所呈保存數千年流傳古蹟，以爲將來建設地步各節，不爲無見。唯事關財政部主管，當經咨行該部查核去後，玆准覆稱：查此案前據該紳等逕呈到部，當以該署基應否保存？令行江蘇官產處查議，應俟覆到，再行核辦等因到部。合行批示該紳等知照，靜候財政部辦理可也，此批。

二　前農商部批准獎勵製造貨專利五年文

呈悉。查所製鈉二鎢養四媒染料，經本部按照說明書所開甲乙丙三種染法，詳加考驗。該媒染料，對於乙種染法所染顏色頗有特長之處。按照暫行工藝品獎章，應准給予專利五年，以示鼓勵。填發獎勵執照一紙，仰即具領。審查報告書鈔給閱看。至所請免稅一節，俟咨請稅務處核覆，再行核辦，合行批示遵照，此批。

三　前銓敍局批駁文官考試及格各生呈請改省分發文

呈悉。查文官考試及格各生，應行分內分外，久經由局照章呈准。分定各項人員，往往任意呈請改分，若漫無限制，殊非慎重銓政之道。現由局酌定辦法，嗣後凡經局呈准分定之員，如有他項機關需用此項人員時，得由他項機關臨時咨調，不得由該員等自行呈請改分等情。呈奉批准，登載公報在案。該員等所請改分之處，未便照准，此批。

四　前福建省公署批令修改公司章程呈核立案文

呈悉。仰即備齊公司註冊手續，連同設廠安機配布線路各圖，並工程師學歷等件，呈送本署再行核奪。公司註册便覽一本附發，仰參照辦理，章程暫存，此批。

五　前內務部批准商務印書館新製宋體鉛字註册給照文

據呈稱：就宋版書籍中，將所有宋體之字，廣爲蒐集，嚴加選擇，用照相法展轉映寫，用黃楊木精工雕刻，又經疊次改良，製成宋體鉛字。計分二三四號三種，分次發行，請予註册給照等情。並將已成之二號字樣印本二分送部前來。核與著作權法第七條暨第十三條相符，應准註册給照。合行批示，仰卽備費領照，以後續成之字，仍應隨時呈送備案。此批。

六　前浙江省公署批諸暨楊善等呈控委員朦詳一案令候查復核奪文

呈件均悉。查廟下百丈各埂多係沿江建築，與該民等之攔江築埂不同。至開浚朱王港辦法，因現在江流曲折過甚，水行迂滯，以致橫溢爲害，計畫亦無不合。惟旣據稱：何委員條議主張，與該會呈覆歧出，幷以該員致俞氏私函之語爲口實。姑候令行該會明白聲復，以憑核奪。所請另行覆勘之處，暫無庸議！附件存，此批。

七　前河南省公署批令某民另向司法機關呈訴文

訴悉。據：陳賀拴等刦奪牛驢，旣經控縣，豈有不爲究辦，反將該民人管押？其中顯有財產轇轕情事。該民人應自呈縣，添傳人證，訊明核判。如果判決不服，應赴法庭依法上訴，毋庸來署遽瀆。此批。

佈告之意義及其沿革

佈告與露布不同

第五節　佈告

佈，偏也。告，語也。現行條例第二條第四款規定佈告爲對於公衆宣布事實，或有所勸誡之用，故其與訓令同屬主動之下行公文。惟訓令乃對於所屬行之，而佈告則對於民衆爲之，猶指令之對於特定機關，批文之對於特定人民，其情形正復相同耳。由此可知佈告爲告衆之詞，告本作誥，如尙書所載大誥，康誥，酒誥之類是。或謂誥乃帝王告於萬邦之言，不知仲虺有誥，仲尼刪書，不以爲僭，可見誥爲告衆之通稱，後乃去言作告。春秋之世，上有告下者曰諭，如周天子諭告諸侯之類是。漢高帝並有入關告諭。降及明代，凡上以事告民曰告示，清代或稱示，或稱告示。佈本作布，司馬遷史記載：「其布告天下，使明知之。」民國成立，改稱告示曰布告。實承漢制，現行條例又改布作佈，蓋取偏語公衆之義。或以爲布告卽古之露布則非是。蓋露布謂布諸觀聽，露版不封，（見文心雕龍）乃別於緘封而言。（獨斷曰：「制書稱璽封，唯赦令贖令露布下州郡。」）此一義也；又漢初臣民上書於君主不封者，謂之露布，（續漢志曰：「李雲露布上書。」）是漢時上行文書不緘封者之通稱，此二義也；漢末以檄文爲露布。（三國志注云：「馬超討賈洪作露布」乃軍中檄文。猶漢高祖以羽檄徵天下兵。凡軍中檄插以羽者，所以示迅捷，故後世又稱羽書。）是又爲軍事下行之文，此三義也；北魏時，用兵

佈告之體例

獲勝上書奏捷者爲露布，是又專爲捷書之稱，此四義也；綜此四義，均與今之布告之義不合，惟與古代誥詞，以及近世告示之體例，則相類似耳。

向例佈告文體約分韻語，白話，文言三種。昔時州縣關於勸誡之文，多用韻語，詞句則四言六言不等，其所以必寡其詞，協其音者，原冀雅俗易誦，遠近易傳。且使其轉相告語，無能增改，以免愆誤。此古人歌詩箴銘諺語，多爲有韻之文，即此意也。近日佈告則類用白話者居多。且用新式標點，以期事實宣明，人人共曉。但用文言佈告者，亦不在少數，蓋有時宣布案情經過，前案原文，未必皆係白話，勢難以同一佈告之中言文併敍。總之佈告既係對於公衆宣告事實，或有所勸誡，所有造詞命意，務使剴切詳明，力避鋪陳詞采，此不可不知也。

茲分別舉例如左：

一　韻語佈告

汪鴻孫告人民戒訟息爭文

照得同居里閈，　大都非友卽親。

舉凡錢財細故，　詎可輕啓紛爭？

有等不馴之徒，動以興訟為能。
要知法庭判斷，豈能操券必贏？
敗訴固自取辱，勝訴何足為榮？
抑且費時失業，甚至產破家傾。
何若存心退讓，猶可博取令名。
語云：人貴自訟，易曰：訟則終凶。
古者聖賢垂訓，允宜行之終身。
本邑人情淳厚，特此誥誡諄諄。
當能善體斯意，共作安分良民。
倘仍逞刁健訟，即是心地不明。
誣告本干刑律，定行依法嚴懲。
勸爾諸色人等，其各一體凜遵！

二　白話布告

前山西省公署告示人民救人要從擒拿販賣洋煙金丹的人下手文

……一個殺人的強盜，是最可恨的，但是只能殺一個人。一個販賣洋煙金丹的，不知道殺幾千萬人。大家能擒住一個販賣洋煙金丹的人，眞是救人不少！我盼望你們願意救人的人，要從擒拿販賣洋煙金丹的人下手。……

前山西省公署勸導人民放足文

……近來各縣的天足女子，一天比一天多了。惟有你們縣裏還要與女兒纏足。須知你們縣裏纏足的尙多，看見天足的不好看。將來天足的多了，人家看見纏足的，更難看。況如今學生都不娶纏足婦女，你的女兒偏要纏了足，一定尋不下好女婿，到那時候，後悔也遲了！……

三　文言布告

（甲）從前告示之例

樊增祥代邊撫軍禁種罌粟示

爲嚴禁罌粟剴切曉諭事：照得洋煙內販，流毒日深。中國人民，所當共憤。民間吸食，國有常

刑。而愚賤無知，見利忘害。不惟食之，且又栽種。蔓延既廣，禍及九州。陝西土地沃饒，耕桑最利。人心忠樸，尤有古風。而陷溺寖深，忘其禍本。煙苗廣植，無地無之。惟其處處繁滋，遂至人人癖嗜。前總督左，前巡撫譚，任內嚴加查禁，稍挽頹風。而日久玩生，尋復如故。本部院此次抵任，熟察地方情形，深憫爾等以酖毒之根，爲性命之倚。雖幸一時之利，實貽數世之憂。夫罌粟爲害，前言往說，論之綦詳。今再爲爾民切言其弊：自爾民多種罌粟，雜糧地畝，全被侵佔。蓋藏不講，蓄積毫無。前者遭過荒年，米麥仰之鄰省。轉運不繼，死亡枕藉。向使以種煙之地，多種五穀。何至坐以待斃，如是之慘乎？其害一。一省之地，莫不種煙。一省之人，莫不有癮。學校食之，武營食之，胥役食之，力田者自種之而食。士不成士，兵不成兵，役不成役，農不成農。精力消亡，公私坐困。爾等各有人心，愧乎不愧？其害二。小本營生，手藝爲活，日得百錢，本可養家。自染煙癮，則終朝辛苦所得，不足供片時噓吸之費。兒啼妻詬，無以自存，終至倒於溝壑而後已！其害三。父兄之心，無不望子弟上進者。自家長吸煙，子弟相率效尤。比戶開燈，莫能約束。英年稚齒，自入迷途。不但讀書無成，更於子嗣有礙。爲人父兄者，以嗜煙之故，下則貽禍子孫，上則得罪祖宗，其害四。夫男有癮，則婦女染濡。從來家道熾昌，惟在勤儉。至全

家陷溺，尙復何望？於是臥不息燈，起輒過午。活計懶作，飲食求精。凡可以敗家者，不求而自致也。凡可以裂名者，不期而自集也。甚至親戚往來，開燈酬勸。男女對榻，廉恥道喪。壞一鄉之風俗，隳清白之家聲。姦盜案情多由此起，其害五。不但此也，家庭之間，姑媳，妯娌，弟兄，嫂叔，外而親戚，鄰里，小小口角，輒吞煙自盡。蓋覓死之法，惟此最便。刀繩等物，容易防範。購買砒毒，尤不易得。惟家有煙膏，取攜任意。平時沈溺，幾於非此不生。及氣憤輕生，亦多出此而死。向使家無此物，事過氣平，便可無事。今乃自種之，自蓄之，自害其身，自害其家。至釀成人命，傾家破產，豈非伊戚自貽乎？其害六。本部院目擊心傷，萬難坐視。又念食之者衆，由於種之者多。欲禁其食，先禁其種。此拔根塞源之計，亦簡捷了當之方。乃有樂此之人，身染嗜好，不自改悔，又從而爲之辭者。則試爲爾民歷闢之：世有謂罌粟不當禁者，以爲近來稅釐所入，藥土最多。且小民種此獲利較豐，完糧亦易。不知一鄉所產，卽供一鄉之食。其出貿於外，過卡完釐者，不過十之三四。但使人人斷癮，業富力強，國家卽不收此稅，亦有何惜？至謂錢糧所關，非此不能完納。則未有罌粟之先，豈民皆抗糧，國皆免賦乎？此不足信也。有謂罌粟不可禁者，以爲洋藥入口，寖成漏巵。今以內地之煙，敵外洋之土，未始非計。此在沿江沿海

省分，理或有然。若我秦民，決無此說。陝西不通水道，罕有洋商。僻壤窮鄉，若非自種自收，何從得食？且民多溺此者，以其隨地皆是，不買可得也。若洋藥一兩，需錢數百，購之既艱，食者自寡。且欲塞漏巵不禁其食，而反恣其種，於法未聞，此又不足信也。有謂罌粟不能禁者，以爲厚利所在，舉世爭趨。罌粟之爲物，漿可熬煙，子可榨油，稈可當柴，葉可飼猪，民貪其利，安能驟捨？且收穫之時，婦人孺子，皆得從事。其辛工飲饌，豐於收割五穀。民之所欲，恐難禁絕。不知天地生材，本無棄物。粱秸麥麩，一一有用，何獨罌粟爲然。至婦人蠶織，童子讀書。令其收割煙漿，本當嚴禁。能謂利之所在，必當徇民之欲？則毒蛇猛獸，其皮其骨，皆値多金，未聞有畜養之者，何能任其耽此酖毒乎？此又不足信也。有謂罌粟不必禁者，以爲種煙之地，多係偏坡土埂，不種五穀之處。並不侵佔地畝妨民蓋藏。不知同此地段，可以種煙，即可以種糧。蕎麥，棉花，皆宜於偏坡土埂。何得謂無妨礙？且卽令無礙，與其生毒物以害民，不如聽土地之荒蕪矣！此尤不足信也。今爲爾民除六害，祛四惑，令之所至，雷厲風行。南山可移，此禁決不可解。爲此示仰闔省人民知悉。自本年秋季爲始，凡力田之家，不但不得種煙，並當力求斷癮。如有一二奸民，意存嘗試，仍前栽種罌粟，一經地方官查出，或甲長鄉里告發，除將

種煙之人，按律懲治外，所種煙苗，無論已成未成，概行拔棄，決不寬容。倘有地鄰徇隱，胥役包庇等情，則惟地方官是問。今將此示刋刻成書，家諭戶曉。頒到之日，塾師告之弟子，士人告之鄉愚，家長告之卑幼，夫男告之婦女。務使合省之人，咸曉於酖毒之必不可懷，禍根之必不可長，同超苦海，共納福林。此秦省人心風俗之轉機。亦爾民性命身家之至計。其各凜遵。勿違！特示。

(乙) 現行佈告之例

(1)外交部長就職佈告

爲佈告事。案奉

國民政府令開：特任伍朝樞爲外交部長。此令。等因。奉此。本部長遵於本年十月一日宣誓就職。除呈報並分咨通令外，合行佈告週知。特此布告。

(2)財政部征收內地稅布告

照得進口貨物，應征二五附稅，及奢侈品稅，各關均已次第舉辦。所有出口二五附稅，土貨進口半稅，子口稅，及船鈔等項，均應開始征收。玆特將進出口貨物應征各種稅項，及船鈔

定率，詳晰規定，分條開列。定期本年八月一日起，一律開征。嗣後中外商民人等，報運進出口貨物，及商船進出口時，均應到關報請查驗，按照後列辦法，分別完納稅項。除由部令仰杭州關監督遵辦外，合亟布告中外商民人等一體遵照。此布。

附財政部頒行征收內地稅辦法

計開

一洋貨進口正稅收二・五。

一土貨進口半稅收一・二五。

一出口正稅收二・五。

一船鈔（在一百五十噸以上者，每噸納銀二錢。在一百五十噸以內者，每噸納銀五分。）

以上五項，均按海關稅率半數計算。船鈔驗單，每四個月更換一次。

一凡進口奢侈品，應按海關稅率所收二五稅加倍征收。出口奢侈品，除征二五稅外，不再加徵奢侈品稅。

一洋貨土貨，在國民政府下任何海關已納二五稅或奢侈品稅者，他海常關不再征收。

一凡在該關納有進口正稅之貨，請求原貨出口應持納稅憑單，向關查驗另給放行憑單，不再重征。並在納稅憑單上面批明放行件數。
一凡未納有該關進口正稅之貨，於原貨出口時，須收出口二五正稅。
一土貨進口已納半稅，再出口時，（無論本國外國）不再征收但不退稅。
一各輪船應用煤，應予免稅。
一原貨退關出口，應予退稅。但給存款票證以代現款。

第六節　任命狀

任命狀之意義

任命者，授以官也。狀者，札也。任命狀即爲證明官吏資格之證書。從前除授公卿大吏用敕書，部選者給以憑照，上官委任者給以委札，今則以任命狀。按狀之原義，乃指文之敍述事實而以上陳者而言。故明代凡應天府及太常寺，欽天監，太醫院，翰林院，光祿寺，太僕寺，提刑，按察司上各部之文，皆曰呈狀。又元代各部對於尚書省，明代凡縣上府州，各州上府及按察，直隸府州上六部，皆用申狀。後漢蔡邕有爲陳留太守上孝子事狀，以及漢以後之訴狀，唐及五代之牒狀，宋代之奏狀，凡此皆足以證明狀用於上行之文，未有見用於下行者。惟查正韻釋狀爲牒，增韻釋狀爲札。按牒屬說文片部，札

也，是牒又訓札，二者異名同物。唐制下達上之文書，其制有六，六曰牒。有品以上公文皆用牒。宋制六部相移用公牒。明制文書上達下者曰故牒，下達上者曰牒呈，諸司相移者曰牒。清制佐貳官及學官行府州縣皆用牒。是知牒爲昔時公文之通稱，初無上下尊卑之區別。至於札則屬說文木部，釋爲牒，小木簡。宋時有御札，清時督撫對於司道州縣所行之文書，亦稱爲札，是札又爲下行公文之名稱。由此可知狀準牒義，則屬公文之通稱。如準札義，則爲下行之文書，無對上言事之義，故任命用狀，當從後解，與今之法院訴訟公牘中所用狀之意義，迥不相侔，此不可不辨也。

任命狀之種類

國家官吏無論其爲特任，簡任，薦任，委任各職，凡有所任命，一律用任命狀。惟特任與簡任官之任命狀，應由國民政府主席及五院院長署名蓋用國民政府之印。薦任官之任命狀，應由國民政府主席及主管院院長署名蓋用國民政府之印。委任官任命狀，則由各該機關長官署名，蓋用各該機關之印。近日各機關委用人員仍有用委令者，實與例不合。至任命爲官之後，再授以某項職務之時，應另令行之，手續方稱完備。

茲舉任命狀例如左：

一　特任某某爲某官。此狀。

二　任命某某爲某官。此狀。（簡任與薦任均適用此式。）

三　委任某某爲某官。此狀。

第三款　上行文

第一節　呈

呈之意義及其沿革

呈者，章以上進之謂。顧野王上呈玉篇啓稱：「具以上呈；」崔鴻呈奉十六國春秋表稱：「敕臣送呈；」祖廷上呈修文御覽表稱：「今繕寫已畢，并目上呈。」是古人於文書之外附以他物，乃謂之呈。其後掾屬白事於其長，亦稱呈事，宋元以後，遂以爲上行公文之名稱。（說見吳芷泉先生公牘沿革。）考之明制，呈爲官吏陳達於上之文；（參閱本章第二款第六節第一段。）亦爲人民告訴於官之辭。但此種上行文書，僅至六部而止，不得上達於元首。清初沿用其制，惟官曰呈文，民曰呈詞，其中稍有分別。厥後官吏之文，候批者用詳，不候批者用申；人民之文，陳述用白稟，訴訟用狀，則呈之體例，前清時代，幾如廢止。然查其時官民，除用申詳稟狀而外，仍有用呈者，且有明明具狀而稱之曰呈詞，於批亦曰據呈者，此則沿用舊稱而未盡改也。（說見張念祖先生呈文釋義。）民元改制，無論官民

章表奏議之體

對上陳請，均以呈行之。三年公布官署公文程式令，呈為官署或官吏對於大總統專用之文，頗與古之章奏相近。其他官吏對長官言事用詳，人民用稟。五年七月修訂公文程式，詳文及稟，又均廢止，仍復元年之制，一律用呈。十七年六月公布公文程式條例，規定機關對上言事用呈，人民對公署言事用狀。十七年十一月，狀又廢止，故依現行條例，無論官民，對上言事，仍一律用呈。

按呈之體例，導源於昔時之章奏。而公牘中體例之較謹嚴者，亦惟章奏，蓋前代文人鴻儒，凡有陳奏，無不本於忠愛，竭盡才思，彌綸周浹而出，故其精義曲隱，無傷其正言；微辭婉晦，不害其體要。即一字一句之微，亦頗費推敲，不稍苟且。昔張湯擬奏而再却，虞松草表而屢譴，及倪寬更草而漢武歎奇，鍾會易字而晉景稱善。是知改章難於造篇，易字艱於代句，凡此基構纔緝，獻可替否，非心敏辭富，不能會詞切理也。

現制上行文書，雖祇有呈之一類，然審其體例，則辭讓之呈，章之義也。陳請之呈，表之遺也。按劾之呈，奏之類也。擬議之呈，議之例也。故其名雖統一，而體則各殊。如果因事行文，勢仍言從其類，然則章表奏議之體裁，則不可不論矣。劉彥和曰：「夫設官分職，高卑聯事。天子垂珠以聽，諸侯鳴玉以朝。敷奏以言，明試以功。故堯咨四岳，舜命八元，固辭再讓之請，俞往欽哉之授；並陳辭帝庭，匪假書翰。然

則敷奏以言，即章表之義也；明試以功，即授爵之典也。至太甲既立，伊尹書誡，思庸歸亳，又作書以讚，文翰獻替事斯見矣。周監二代，文理彌盛，再拜稽首，對揚休命，承文受册，敢當丕顯，雖筆墨未分，而陳謝可見。降及七國，未變古式，言事於主，皆稱上書。秦初定制，改書曰奏。漢定禮儀，則有四品：一曰章，二曰奏，三曰表，四曰議。章以謝恩，奏以按劾，表以陳請，議以執異。……按七略藝文，謠詠必錄，章表奏議，經國之樞機，然闕而不纂者，乃各有故事而在職司也。前漢表謝，遺篇寡存；後漢察舉，必試章奏。……原夫章式炳賁，志在典謨，使要而非略，明而不淺。表體多包，情僞屢遷；必雅義以扇其風，清文以馳其麗。然懇惻者，辭爲心使；浮侈者，情爲文屈；繁約得正，華實相勝，脣吻不滯，則中律矣。……若乃按劾之奏，所以明憲清國。昔周之太僕，繩愆糾繆。秦之御史，職主文法。漢置中丞，總司按劾。故位在鷙擊，砥礪其氣，必使筆端振風，簡上凝霜者也。……後之彈事，迭相斟酌，惟新日用，而舊準弗差。然函人欲全，矢人欲傷，術在糾惡，勢必深峭。……奏劾嚴文，孰云能免？是以世人爲文，競於詆訶，吹毛取瑕，次骨爲戾，復似善罵，多失折衷。若能闢禮門以懸規，標義路以植矩，然後踰垣者折肱，捷徑者滅趾。何必躁言醜句，詬病爲切哉？是以立範運衡，宜明體要，必使理有典刑，辭有風軌，總法家之式，秉儒家之文；不畏彊禦，氣流墨中；無縱詭隨，聲動簡外；乃稱絕世之雄，直方之舉耳。……議之言宜，審事宜也。……議貴節

制，經典之體也。……夫動先擬議，明用稽疑。所以敬愼羣務，弛張治術。故其大體所資，必樞紐經典，採故實於前代，觀通變於當今。理不謬搖其枝，字不妄舒其藻。其郊祀必洞於禮，戎事必練於兵，田穀先曉於農，斷訟務精於律。然後標以顯義，約以正辭。文以辨潔爲能，不以繁縟爲巧。事以明覈爲美，不以深隱爲奇。此綱領之大要也。若不達政體，而舞筆弄文，支離構辭，穿鑿會巧；空騁其華，固爲事實所擯，設得其理，亦爲遊詞所埋矣！」

又奏之名，自秦而後，亦爲臣下言事上書之通稱。故凡陳政事，獻典儀，上急變，劾愆謬，總謂之奏。奏者，進也，謂言敷於下，情進於上也。奏事又稱上疏，則自漢始。劉彥和曰：「夫奏之爲筆，固以明允篤誠爲本，辨析疏通爲首，強志足以成務，博見足以窮理，酌古御今，治繁總要，此其體也。」

近世上行之文，有深謀遠慮，而視爲迂誕眩衆者，是由於辭理蹇拙也。有讜言切諫，而謂之誹謗邀名者，是未能暢達事情也。故前代章奏，類多陳義雖高，而可見諸實行；指斥甚直，而必出之和平淵懿，不爲危言，悚論，詭激抵觸之辭；且其雖切於世情而達於時變，仍必原本道德，不爲一切苟且僥倖，揣摩迎合之計。故論是非則持其平，講制度則求其當，其或達閭閻顚連之狀，則委曲而能盡其情；發奸回倚伏之謀，則公忠而能明其志。至如其他訏謨讜言，尤爲篤厚深美。呈之體例，取法乎上，其在斯

歟？茲將民國以來呈文之佳者，選錄數篇於後，俾資考鏡。至漢唐迄清，名臣奏牘，則代有其人，學者得自選讀一二十篇，得其氣勢，倣其鎔裁，醞釀胸中，然後下筆，自易令人刮目也。但明張居正有云：「近年來俗尙干求，詞多浮靡，撰述官沿襲宿弊，往往不候進呈先將文稿傳示於人，其中詞語，又過爲誇侈。」然則詔武鄭衞之音，又不可不明辨之矣！

一　新會梁啓超呈大總統詳陳司法改良各辦法文

爲呈請事：竊惟司法獨立之名，雖傳自泰西，而其義實根於中國。孟子曰：「夫舜烏得而禁之？夫有所受之也。」推闡斯義，最爲切明。然細究司法獨立之眞精神，惟在審判之際，專憑法律爲準繩，不受他方之牽制。至於執法之官，應否有特殊地位？本屬後起之義，而非必要之經。泰西諸國，所以務使司法官與行政官嚴爲分立者，緣彼承中世封建之弊，釆侯右族，濫擅私刑，民不聊生，夢想法治。故司理必立專官，而黜陟且特爲保障。凡以獎不畏彊禦之風，杜希風故比之弊。我國比年以來，師擬其法，改律設廳，日不暇給。則緣前清之季，令甲猥雜，州縣理刑，假手胥吏，冤濫充斥，怨讟朋興，窮極思變，漸開今制。爰自更張，既歷年所，然而良績未著，謗議滋多。天下搖搖，轉懷疑懼。啟超奉職以後，悉心考求，綜其弊端，約有數事：朝出學校，暮爲法官，學

理既未深明，經驗尤非宏富，故論事多無常識，判決每缺公平。則登庸太濫之所致也。服官本籍，接近鄉鄰。法律有所難施，親故因而請託。里胥訟師，朋比爲奸。法庭莫保尊嚴，官吏日隳威信。則人地不宜之所致也。改組之初，稍事鋪張。庭數固未得平均，人員尤不敷分配。加以程序有定，不易變通。故案多積壓，人有煩言。任事者或授人以口實之資。責難者亦莫悉局中之苦。則組織未完之所致也。重以新纂諸律，折衷未周。或拘牽他邦之法譚，違反本國之習俗。或浮鶩嚴密之程序，睽乖簡易之民情。又民商等律，尙未編頒。既無確實之準規，但憑裁量爲判決。在練達者欲求比附之允愜，猶未易言。在不肖者或寓喜怒於愛憎，遂叢百弊。則法規不善之所致也。坐此諸端，遂滋誤會。是丹非素，議論棼如。甚則欲盡裂現在之規模，悉復晚淸之舊貫。啟超竊謂論事最貴持其平，而敷政宜愼於所蔽。喜新之士，謂但得司法官高張法幟，民利遂舉，誠爲理想之空談。憤時之輩，謂但得行政官仍綰法符，流弊斯祛，亦屬矯誣之偏見。夫弊與利緣者事理所難逃。而因噎廢食者明哲所大戒。司法機關不善，惟當思以改善，而豈謂可仇視此機關？司法官吏非人，惟當思所以得人，而豈謂可不設此官吏？且如比來人言藉藉，謂營伍軍人，自治紳董，與彼法官，通稱三害。品評當否？且勿深求。然國家終不能因軍人爲怨咨之

府，而議盡撤軍團。又豈能因法官爲謗議所叢，而務悉汰法院？互相比證，其義自明。又國家欲得一良司法官，固屬甚難。即欲得一良行政官，又豈獨易？若必抑此伸彼，入主出奴，豈天下從政者皆賢良，而天下執法者皆不肖？兩年以來，官紀掃地，行政官流品之雜，咎戾之繁，比諸法官，竊疑更甚。徒以不親詞訟，少滋愆尤。倘使職權一如昔時，正恐怨毒久叢彼輩。今雖實行甄試，嚴限登庸。然能否遂盡得循良？在今日尙懸爲疑問。就使龔黃繼起，召杜翩來，豈其勤於愛民，遂必精於折獄？責成分合，得失惟均。若謂法官之拘文牽義，不如行政官之徑意直行，獎勵法外之舉措，指爲救時之良謨。雖云猛以濟寬，竊恐弊餘於利。啓超自服官以來，日與事實相接。雅不願持膚泛迂闊之高論，且不憚爲破格駭俗之措施。既非徇庇法曹，強爲辯護。尤非因循舊制，憚於更張。頃已督飭部員，編頒新令。舉未設法庭之地，委縣知事以兼理司法之權。一切奉行事宜，監督程序，當別呈報，祇候鈞裁。顧所斷斷憂計者，以爲用人辦事之流弊，固宜盡力排除。而司法獨立之精神，未可根本反對。今之暫以一部分司法權委代理於縣知事，不過因人才經費，兩皆缺乏。故作此權宜之計，非恃爲久遠之圖。其已成立之法院，除査明實屬駢枝，量行裁撤外，宜皆維持調護，切實改良。而整救之道，亦有數端：一曰愼重任官。其方法則用

考試以觀其學力。行甄拔以選其賢良。非特無法律智識者，不許濫竽。卽有法官資格者，亦嘗行察驗。二曰嚴汰不職。其方法則用考績表嚴密審查。以功過之高下，定去留之標準。仍復旁探輿論，別加制裁。責成長官，使行舉劾。三曰迴避本籍。不許本地人士服官於審判管轄區內，絕其瞻徇，俾能奉法。四曰編纂法典。從速編定民商事件實體法，訴訟諸種程序法。俾法官有所遵循，人民有所依據。其違禮教習俗之條文，概加修改。其過於委曲繁重之程序，量為變通。務以公溥愜輿情，務以簡易定民志。至於律師一職，關係尤重。賢者當其任，誠足以扶微弱而張人權。不肖者尸其名，則足以庇奸邪而壞法紀。尤宜厲行督察，引之當道。嚴定許准之資格，毋俾濫竽。精核現在之人員，去其害馬。本此數者，次第施行。但使數年以內，惟日孜孜，社會不加以摧殘，政治日趨於正軌，必有成效，斷言無疑。區區此心，差堪自信。夫國家本為保民而設法庭。人民反因法庭而增疾苦。當局之咎，固無可辭。然欲達保民之初心，仍當注重於機關之改善。若偶因道路之浮議，遽謂茲事不便於吾民。或一時效績之未彰，遂稱此制不適於中國。則是懲羹吹齏，其失惟均。矯角殺牛，其弊尤甚。伏願大總統特頒明命，一力主持，以改良司法之事，責諸啓超。啓超亦以整頓司法之功，課諸羣吏。俾天下曉然知政府意嚮之所在，不至為

世俗議論所動搖。則司法前途，實利賴之。是否有當？伏候鈞裁。謹呈～～～

二　南通張謇呈瀝誠懇辭農商本職文

爲瀝陳懇辭農商本職，專任水利局自效，乞賜鑒許事：竊謇自前清通籍，遯蟄泥塗，歷十八年，未涉政界。而自乙未以後，國勢日亟。知非教育不足以圖存，非實業不足以自治。乃以綿力經營地方，亦時攄一得之愚，強聒於當時之政府，始終迄不見納，故自持村落主義甚堅，亦冀不幸而亡，留此爲國不盡無人之記念，而此心固甚恫也。光復而後，國體改革，以爲自治中一切實業教育之障礙，漸可解除。重承大總統再三之命，促就農林工商之職。私計實業之事萬端，我國民智待牖。必有法律而後有準繩，有技術而後有規畫，有經濟而後有設施。故擬首訂法律，次事查勘，次設勸業銀行。法律則延攬通曉工商法之人，編輯各條例，先後已成二十餘種。進是須用農工商技術專家，即須經費，而財政竭蹶，無可措手。就部撙節，所得無多，曾不足以展規畫。至小之一事，顧猶於國外作輸入母財之希冀。至歐戰發生，並借貸之源而亦絕。雖中法第一勸業銀行，粗已籤字，而履行固無定期。是謇就職時之設計已窮，日在官署畫諾紙尾。所從事者，簿書期會之無聊，府吏胥徒所可了。其於國民實業前途，茫無方向，伐檀素食，時切

疚心。加以鬢髮日白，筋力日衰。凡躬自經營地方實業公司八九，教育專校五六，慈善堂院三四，自謇應仕，舉以累之叔兄一人。叔兄今春喪偶，頓增內顧。且時時為顧謇家，衰病侵尋，辛勞已甚。比在京師，每一念及老年之手足，未嘗不泫然而欲泣也。荷大總統憫念苦衷，給假兩月，許歸省兄，兼理地方諸事。到家又值伯兄之喪，彌增孔懷之戚，獨與叔兄蛩蚷相惜而已。外既以曠職而速官謗，內復以不悌而疚神明。縱使當官徒滋踧踖，安心無術，辦事何方？惟有懇察愚忱，許解部職。謇蒙過信，尚兼有水利局務。此時美工程師甫歸，導淮借款未就，事關東南安危大局，又為各國視聽所趨。謇辱大總統三十年知舊之深，當茲民國猶未敉寧之會，亦何敢狹顧一方，偏圖小己。盡辭所任，重負殊知。謹當專以水利局務自效，為大總統稍分萬一之憂勞。仍以美款之成否，為將來之進止。誠以農商係中外實業具瞻，部長居行政高級地位，未可常時蹀躞出入。若水利局，則目前導淮事在東南，可以視察工程，往來南北，即可以其暇歸謀鄉里，為兄之助。公私不致相妨，情義可以兼顧也。若大總統以謇農商今職，稍有閱歷，他日事可進行，或足以備前馬，則公府顧問甚多，亦願尸一席。有問之答，必罄所知，遇建而白，必貢所見。區區之悃，所仰望於大總統者，用謇或可采之言，而不必縻以祿，伸謇強自成之志，而不必

廉以官言出至誠，不敢欺飾。情之所迫，本於慙惶。所有懇辭農商部長本職，專任水利局務自效緣由，謹瀝愚誠，伏乞大總統垂鑒准許施行，不勝屏營待命之至！謹呈……

三　前銓敍局詳由國務院轉呈限制呈薦知事文

爲呈請事：本月十七日兼署安徽巡按使倪嗣冲呈請任命劉啓文等爲桐城等縣知事，業奉特令照准在案。查該知事劉啟文等，雖未經審查核准，與常例尙有未符。惟確係歷任繁劇，治行卓著之員，在該巡按使呈請破格任用，係爲激勵人才，愼重地方起見。我大總統俯如銓采，特予培成。登明選公，不拘常格，益以見器使羣才之盛意。且查本月十六日內務部呈奉批令，人地實在相需者，准由各巡按使陳述理由，呈候本大總統察奪，等因。該巡按使此次呈請破格任命，亦確係爲人地相需，聲敍請示，揆諸批令，亦屬允洽。果使各省長官咸能仰體公誠，於循例呈薦員缺之外，遇地方有特殊情形，而實資得力者，乃爲陳述理由，特別聲請，則法理事實兩得其平。而中央於特別聲請之時，仍可審其資格，量予准駁。權衡在上，自必收得人之效。第恐各省於政府愼重用人之意，未必周知，不免多所誤會。將以爲未經試驗及格保薦核准之員，均可援例呈請。並非實在得力人員，亦復鋪張政績，率臆上陳。設登進不得其人，則流弊

因之叢出。而試驗及格保薦核准各員，轉致有向隅之憾，猶其小焉者也。伏繹此次批令，係因劉啓文等曾經歷任州縣，且係現署各缺最爲得力之員，是以照准任命。則非歷任州縣，現署縣缺，實在得力之員，自未便率行瀆請。擬請行知各省，凡尋常地方員缺，仍儘試驗及格保薦核准分發各省人員，擇尤呈薦。其有因人地實在相須，專呈聲請者，仍應以歷任州縣，現署縣缺，實在得力人員爲限。在各省長官既有薦舉賢能之責，在中央政府亦有甄核准駁之衡。似於吏治，不無裨益。愚昧之見，如蒙採擇，應請轉呈批准施行。謹呈……

四 前河南民政長張鳳臺呈請整頓吏治文

准國務院卅一電開：據湖北饒民政長電稱：各省光復以來，弊端百出，尤莫甚於本省之人任本省之事。正式政府成立，欲澄清吏治，整頓紀綱，非力祛此弊，庶政皆無所著手等語。查本省人任本省事障礙既多，流弊滋大。該民政長所陳各節，洞見政治本原，頗合採取。希卽隨時參酌辦理等因。竊維迴避之制，漢唐以前，雖不著爲法令。然如法孝直之在蜀，張鎭周之督舒，窒礙環生，賢者不免。蓋楚材用晉，非直以不肖待天下，實不欲以公義害私情也。共和成立以來，大半以本省人任本省事。創此議者，意在掃除官民之睽隔，而其流弊也，有百害無一利。爾界

彼疆，神州自裂。瞻徇請託，鐵面何人？弊竇叢生，誠有如饒民政長所慮者。鳳服官數載，稍知利弊。在外省而距家較近，尙多艱棘。況在桑梓挽回之道，除一律按籍迴避，別無善策。顧政策期在實行，而辦理宜有程序。否則紛更錯亂，官吏疲於奔命，亦非計之得者。謹具管見，爲我大總統陳之。自共和後，各省縣知事，本省人居其多數。若一省長官單獨限制。本省人員，旣不能用。外省人員，又未必敷用。官微俸薄，道遠費鉅。輾轉思維，諸多窒礙。擬請從上級長官入手先行更調。並仿照前代自辟僚屬故事，準其酌調有經驗，有學識，足備祕書科長科員者數人，以資臂助。各縣知事在文官考試未行以前，凡委署人員，暫准以五百里爲限。至考試法釐定以後，或抽調現任人員十分之二十分之三，赴京甄別。甄別已定，然後按照省分大小，支配分發，以爲潛移之計。幷明定限期，自某年某月凡有知事缺出，一律揀分發人員試署，以絕奔競之風。在簡任各官，膺藩宣重寄，爲地擇人，應以全國爲範圍。至薦任以下各官，越仕秦疆，情形隔閡，諸多困難。除應避本省毗連之境數百里外，仍應以隣近省分爲範圍。爲地擇人，亦爲人擇地。實於吏治人情，兩有裨益。抑猶有請者，我國現行官制，由縣知事以至觀察使，升級懸殊，權限甚輕。似非設法變通，不足以昭激勸，而勵賢良。憶昔漢宣帝詔勅有云：「與我共治者，其二千

石乎?」又曰.『太守,吏民之本。數改易則下不安。知其將久,不可欺罔,乃服從其教化。」晉制不經縣任,不得入爲台郎。唐上刺史秩三品,與宰相等,選御史大夫侍郎領之。宋乾道初制,非兩任縣令,不除監察御史。其知州遣文武朝臣甚至以故宰相領之。明洪武宣德正統間,巡按守令,有已擢內用,而政績在民,仍還原任者。有秩滿當遷,順吏民之請,還任視事,而特進其秩者。清高宗諭旨云:『親民莫切於縣令,欲政平訟理,非久任不可。』又云:『榮進之念,人情不免。非示以奬勵,必至歲月淹久,日墮志氣。』此皆洞悉吏治之本源者也。查漢制守令,治行優異,璽書褒勉,增秩賜金。有爵至關內侯,不易其位者。明陳敏知茂州因累次增秩,乃至右參政,仍視州事,此制似可仿行。如果各省縣知事,實有治行卓異,而現無升級者,擬請特別予以勳章,勳賞,或加厚其俸給,或以內外簡任官職記名。耳目傾聽,中材知奮,此鼓舞吏材之良策也。至於社會團體,橫來干涉,此等惡風,亟宜懲儆。仍遵大總統十月十七日訓令,依法禁戢,俾良吏無所瞻徇,假特權以盡其能,寬歲月以課其功,頒爵賞以伸其氣。但使不貪爲寶,諸事皆可鑒原。吏治前途,庶其有豸!如蒙採擇,即懇頒發命令,通飭各省遵照施行,不勝屏營待命之至!

謹呈……

第四款　平行文

第一節　咨

咨之意義及其沿革

咨，詢也，又謀也。現行條例規定同級機關公文往復，以咨行之。考咨字始見於尚書，如咨四岳，咨十二牧，咨羲和，咨爾舜之類，皆面詢之詞，非文書之稱。漢以前官吏以書相往來者曰遺書，亦曰貽書，貽或作移。漢劉歆移書讓太常博士，劉勰指爲移文，與檄同類，有乖同官相質之義，非通訓也。厥後連稱曰移書，單稱則曰移。唐制諸司自相質問亦曰移。及宋學士院移文三省，名之曰咨，是咨爲公文名稱之始。自宋元迄清，地位較高之敵體機關往還文書皆用咨。入民國後，沿用其制，惟幷不限於高級之敵體機關，是其適用之範圍，較前爲廣。十七年六月曾經一度廢止，代以公函。同年十一月公布現行公文程式條例，又復用咨。

平行公文以交接，轉行，會辦，商議等事件居多。若過事謹嚴，固易招侵越之忌，若專圖諉卸，亦難免溺職之愆。蓋同官相處，惟在和衷共濟，故屬詞卑亢，但如分之所宜。推敲裁量，是在其人，非易言也。

咨呈與咨陳

此外有似咨非咨，似呈非呈之一種公文，名曰咨呈者，乃從前對於地位略高而無統屬關係之

機關行文時用之。考其制始於明六部行文五軍都督府，各種承宣布政使司行文六部；清季各省布按上六部，各督撫將軍行文軍機處；民國三年制，各部院各地方最高級官署行文政事堂，五年制，各特任官署行文國務院；十六年制，非直轄而等級較低之官署行文高級官署，皆用咨呈。反之對方機關則仍用咨。是知咨呈者，視咨則略尊，視呈則稍卑，介乎二者之間，乃行於不能用咨，而又不必用呈之官署之公文也。

又有所謂咨陳者，乃民國三年制，規定各地方最高級官署，對於各部院有所陳請報告時用之。至咨呈或咨陳之文體及其程式，均與咨同，惟各於咨字下加一呈字或一陳字，以為區別，但今均廢不復用，徒為陳蹟而已！

茲舉咨例數則如左：

例一　節錄胡林翼咨巴副都統籌辦受降事宜文二件

……貴副都統函開：『該逆等吶喊投誠』，查貴副都統並未與賊開仗而預存一撫賊之見，是非撫賊，直恐為賊所撫耳！前明張獻忠之禍，即誤於熊文燦之撫。本部院曾再四函致貴副都統，諒必接到。竊謂不剿而撫，賊何所畏？可慮者一也。又稱『素日受恩，定不至另生

異志。若不善爲安置，乘機招撫，則殄滅又須時日。』殊不知招撫不難，安置之法爲難。貴副都統何以不將安置之法，詳悉開明？其可慮者，二也。又稱：『荆門州盧姓胡姓高姓等勇，潛窺此舉成敗，及我兵遠近，若此一經招撫，則彼心亦定。』查盧又能並未造反，即胡姓高姓已可遣散。與此次破城造反之逆，迥然不同。相提並論，竊所未喻。其可慮者，三也。又稱：『招撫此股，則穀城土匪，可以剿滅無疑。』殊不思招撫之賊，斷不准再留楚境，即應由貴副都統即時遣散，親督出境，分交各原籍地方，乃爲妥善。貴副都統將收爲部曲乎？則口糧何出？終必叛異。將散留楚境，付之不理乎？則旋撫旋畔，大誤國計，隱害民生。其可慮者，四也。又稱：『得其心腹，可以定北路之大局。』是貴副都統仍有收用之意。口糧由何支付？心腹豈能遙揣？其可慮者，五也。賊不難於撫，而難於散。如果貴副都統撫局已成，應即責成自派將弁，分起管押，遞送回籍，並自備咨文，分咨各地方督撫，移行隣省州縣，遞營回籍，取具回文彙繳，乃是正辦，乃能卸肩。若名爲招撫，而仍留湖北。名爲遣散，而實未安插，是欺飾於目前，貽害於地方。其可慮者，六也。該逆自襄竄宜，擄掠我人民，焚燬我室家，荆襄諸縣，匪實盡之。貴副都統爲游勇憐，獨不爲黎民恨乎？撫議若成，安插無術，必將該匪首逆假以保舉，養以口

糧，則官民之剿賊者，轉不如作賊之可貴，何以鼓士卒之氣，而警胥小之心？其可慮者，七也。總之賊之臨陣投誠者，貸其一死則可，留用則不可。押送回籍則可，留於湖北則不可。撫議如已誤成，卽責成貴副都統一手經理，親督將弁押出楚境。其襄樊討賊事宜，仍責成唐守統帶寶義二營，會同舒副都統，一手了辦可也。若設言招撫而招撫以後，一切不理，則是顧目前之媮安，本部院必難照辦。又據探報賊於武安堰之西有邊乘漳河上游，搭小浮橋，恐一面說降，一面由倒座廟徑竄保康。萬一再縱賊入山，則惟統兵大將及各將官是問。幸祈勿以兵事爲兒戲也。……

……受降之事，較打仗爲難。受降之禍，亦較敗仗爲烈。旣已輕於一試，旣往不咎。此後若不妥爲安插，必留異日數省無窮之禍。豈止湖北一省而已哉？大抵古今禍敗之由，每於邊境外地不干己之事則主剿，於內地奸民則主撫。外地不可剿而言剿，此好大喜功之所爲也。內地不可撫而主撫，是苟且目前，貽害他人之見也。已往者不能追，未來者深可慮。所有該投誠之人，貴副都統責無旁貸，萬不可留在楚境，致釀明季誤撫之禍。刻下應如何分撥遣散？一切餉項急宜設法辦理。其分起備文遞散，並取具各原地方官收管安置回文，彙移督

撫備核。毋使撫而再畔，遣而不散。如有事變，即飭責副都統始終其事……

例二　節錄前財政部咨復奉天民政長該省畝捐擬按照稅法草案分別劃歸國家地方情形請再妥諭該省員紳無庸爭執以維預算文

……奉省畝捐，按照稅法草案，分別劃歸國家地方情形，業於本部致張督電內詳晰聲敘，茲准電述奉省員紳等爭執各節，應再爲貴民政長剴切言之：以歷史言，前清入關之初，配定賦額，西北各省，輕於東南，嗣後附設之稅，因事加增，在當時既無國家地方之區別，亦不過以補田賦收入之不足。奉省係前清發祥之地，地丁之率，輕於各省，迨後新政繁興，始有畝捐名目。在奉省人民，雖有地丁畝捐之別，而本部視之，同屬田賦之一。此次二年度預算，莫如四川之捐輸，雖多至四百五十餘萬，較地丁正項三倍有奇，當由本省自行編入國家。蘇省漕糧，約當地丁兩倍，亦經本部劃歸國家，各該省亦並未爭執。可見時勢變遷，有不得拘守成例，而必須量予變通，以符現勢者也。以事實言，奉省員紳謂畝捐之制，因拳匪亂後，盜賊縱橫，按畝抽捐，結團自衛，畝捐之制，是爲權輿等語。現奉省邊防嚴急，更非盜賊可比。國家歲糜巨餉，均係爲保護人民起見。奉省人民昔抽捐以自衛，今以國家負保護人民之

責，即以此款之一部分，歸國家之用，按諸法理，亦無不合，即謂辦理團體警學之事，藉作的款，則此次畝捐，除劃歸國家之外，其歸自治團體者，有百數十萬之鉅款。而本屬國家入款，以合乎自治團體收入性質劃歸之款，尙不在內。以之辦理警學，當足敷用。員紳又謂以地方財，供地方用，稅率雖重，無詞抵拒。夫所謂地方者，其意義若何？若指地方自治而言，謂畝捐全數應爲地方自治之收入，而供其支出。抑不然者。省縣一部分行政，即地方之國家行政。省縣一部分經費，即地方之國家經費。彼以畝捐留爲地方收入，充作地方經費之用，不過名義之不同，其實際與本部之劃一部分作爲地方之國家收入，一部分作爲地方之自治收入之宗旨，不相刺謬。若不詳爲分別，則辦理預算，既多窒礙。管理徵收，亦不分明。設將來因誤會而起爭端，更又何說以解之？故本部劃分之宗旨，雖曰名義之爭，實含有愼重之意。至稅率過重一端，微論奉省田賦之輕，甲於各省。即曰因畝捐之設，擔負已重，尙有不公平之處。然非劃分兩稅之問題，乃將來改良稅制之問題也。至於前清財政局之建議畝捐書爲省稅，而所謂省稅者，亦包括地方之自治收入，地方之國家收入而言。今提出百三十分之三十，作爲地方之自治收入。百三十分之百，作爲地方之國家收入。其兼籌並顧之苦

衷，當爲國人所共諒。總之，行政長官，能提挈錯雜之事實，漸入預算範圍之內，收支均衡目的，始有達到之時。地方員紳，能犧牲一隅之利便，力圖國家全體之益，國務大政方針，始有實行之日。否則預算是預算，事實是事實，破產之禍，其何能免？貴民政長顧全大局，夙所欽佩，務請竭力維持，妥爲曉諭，以維預算，而免誤會。

例三　前內務部咨覆河南都督准院交河南都督民政長會呈裁併自治機關節存款項協解中央核議情形文

爲咨復事。准國務院函開：奉大總統發下河南都督民政長會呈酌量變通裁併自治司法各機關，及取締高等小學辦法，節存之款，協解中央一案。奉批：據呈已悉。交內務，財政，司法，教育各部，會核辦理。此批。等因。除咨行河南都督知照，並分別函交外，相應鈔錄原呈函知貴部查照，會核辦理。等因。並印送原呈到部。查原呈擬將該省廳州縣議參各會，城鎭鄕議董各會，一律取消等語。現在各級自治會業經奉令停辦在案。惟擬將前項經費專案存儲，俟有成數，協解中央一節。就性質言之：各地方自治款項，在自治未行以前，強半由地方自行捐集。如學田，賓興，積穀，善堂，及其他公款，所以資各該地方公益事宜者，不必有自治之

名，早具有自治之實。各該地方相安相習，由來已久。今自治雖經停辦。然細繹大總統通令，此等自治款項，專歸各該縣知事接收，明示地方自治之性質，不涉國家行政之範圍。是以前此湖南民政長請將自治款項提歸省有，業經本部詳敍理由，駁復在案。提歸省有，尙虞窒礙。協解中央，更將紛擾。此性質上之無可照准者也。又就事實言之：現在各級自治會雖經停辦，係屬暫行，并非永久廢止。俟本部釐定新章，卽將重組。果如原呈辦理，他日各級自治會重新組織之時，舊款一空，新籌無着，默計前途，必有無米爲炊之勢。抑更有進者，此等自治款項，地方用之則有餘，中央用之則不足。如果零星湊集，在國家收效無多，而地方掃地無餘，必至羣情眩惑。各省仿行，流弊所至，更難逆億。此事實上之無可照准者也。當此中央財政奇絀之際，該省仰體時艱，力維大局，苟能有益於國，無病於民者，中央自樂贊同。惟通籌前後，不厭求詳。與其周章於事後，毋寧審愼於事前。應仍飭遵大總統通令，分行各該地方行政長官，妥爲接收，分別存儲，毋許挪蝕。並將各該地方自治會所有款目，分別何者爲地方所原有？何者爲地方所新捐？何者爲官治劃歸？何者爲不正當之收入？詳細造册報部，以便酌核辦理。二月二十四日雖奉大總統通令各省民政長，於有匪地方督飭各縣參

照四川民政長籌擬警隊辦法，以停辦地方自治之款，及團練經費，酌量提撥等因。細繹令旨，以地方之款，借地方之用，猶且鄭重用途，明示酌提，自非協解中央可比。又查警察成績之優良，基於教練。故三年概算，於各省均列有此項經費，認爲由國家支出。該省現有警額，無力擴充，候補巡警，日形擁擠。體察情形，暫停教練，原無不可。惟原由地方所籌之此項經費，自不能移作協濟中央之用。至城防局名稱，雖異於警察，而衡其性質，則近於鄉團。果能辦有成效，自可輔助警察，保衛閭閻。矧該省匪氛方熾，伏莽滋多。此項防局，正應整頓，補助清鄉。需要之時，詎可裁廢。迭奉大總統明令通飭各省注意警務，籌辦警隊。本部現在通盤籌畫，籌議進行。俟將來警隊編練有成，緩急足恃，自可裁撤城防，以專責任。是地方原有自治款項，仍應遵照通令，審愼酌撥，以地方之款借地方之用。俾重公款，而免紛更。除函覆國務院並令行河南民政長外，相應咨覆貴都督查照可也。此咨……

第二節　公函

函之意義及其沿革

函，封書也。漢遺單于書牘，（見史記）吳張溫使蜀奉賚函書，事物紀原謂書之有函，不前見，疑自漢有。類皆私人之簡札，非公文也。惟魏晉間，盛用書啟，劉勰謂爲奏表之別體，意亦不認爲正式之

奏表也。及晉山濤爲吏部尙書，凡用人行政，皆先密啓，然後公奏。是晉之書啓，亦猶漢之書函。而公務行文夾用私函，殆自晉已開其例矣。迨至淸季上級官署每於批札之外，另加書信，名曰加函，（例如丁日昌批泰州稟地方情形一文，文內加函，其言曰：「信而後勞，信字兼有教養二字在內。今之牧令，多係任用門丁書差，事事與民心相拂。百姓或以爲虎狼，或以爲蛇蝎。試問虎狼蛇蝎，百姓肯親而信之乎？惟有淸理詞訟，速審速結。巡行阡陌，勸農勸桑。有益於民者，興之，有害於民者，除之。必使官之於民，時刻痛癢相關，視同骨肉，有纏綿不可解之誼。然後民之於官，視同父兄師長，有固結不能捨之情。參一分權術不得，參一分虛僞尤不得。上下既已相孚，豈有不令如流水者乎？來牘云「欲勸設義學」。雖是善擧。然官民未能相信，差役分送諭單，轉恐有需索飯食之事。不如俟官民可以時常見面，官不厭民，民不怕官之時，然後當面開導，庶幾不致枘鑿。來牘又言：「勸立恤孤」，似亦可俟稍遲再議。蓋令煩則百姓應接不暇，柳子厚郭橐駝傳，不可不讀也。」又如周家楣致武淸毛令函云：「弟到任後，曾有矜恤獄囚及被押人證通飭。亦據各同寅均詳復照辦。乃昨聞通州每人被押至釋放時，須出費一百二十千，方能釋去。業經密致尊田轉屬近垣親赴押所査明被押人若干？因何案被押？是否應押？或已應釋未釋，密復核辦。今又聞兄處被押之人每有一案，牽連多名，受苦不堪。有四人同押者，不准

進米水，須出費二百千，方准米水進口。核算每人須五十千，方得飲食。似此則被押者，尚有生機乎？此豈閣下之所忍爲乎？閣下不忍爲，而竟至於是，是謂非閣下之所爲乎？若又煩近垣履境，親赴押所，逐名查證，恐近垣亦不勝其勞。今擬仍請閣下，於接信之日，卽親詣押所，逐名詢問，攜帶月報中押候人民案件，逐一核對。是否皆係案中應押之人？抑尚有應放未放之人，及本未交押而竟押之人。所有已押之人，問其各花費若干？始得飲食。逐名問具確供。所出之費，係交何人？卽將其人嚴辦。如謂並無其人，則弟可詢明前受二百千之人以告。不過由閣下詢得其人，方是正辦。儻謂其事全無，其人無有，弟再委人，或暫派人接篆，詢問其事未遲。若閣下事可辦到，省得此舉，亦是簡便之道。若舍實受其費之人，而以未受其費之人相應，則可不必。此皆管押之惡僕惡差役所爲，萬萬不可徇庇不辦。所謂一家哭，何如一路哭耶？我輩寒士讀書，得此一官，談何容易！何必送之若輩之手！百姓性命可憫，何忍送之若輩之手！弟到此間，詢問閣下官聲一切，今因此具述之。據武清人言，則謂閣下辦事可舉一節以概之。弟問何事。則云：日閣下下鄉見一私鹽擔從一路過村，未之問也。乃到村查各戶，謂有私鹽擔過去，你等必買其私鹽，大爲搜索。不問私鹽擔，而問之各戶，明乎不明！弟心識之。謂此事未必屬實，卽有是？亦未必可以此概其餘也。同官中有謂閣下信任家人者，弟心識之，而無以實之也。有謂李玉一

案，閣下與瑞公爲乾親家，是以偏斷者。弟詳察當日府尹王公卽意護瑞公。閣下未能力正於上官之前也。惟彭芍翁則兩次書來，諄諄相託。且謂閣下長於緝捕，驗之所言，未盡虛也。又今觀被押人證受累之處，而知閣下未能嚴察家人，可概見矣。弟向不爲察察，而各同寅體用本末，才具，聲名，資格，勞績，操守，實政，時時在心目中。事不輕發，發則斷無游移，亦無可瞻顧斡旋。閣下資望才力，大可有爲。務望於察下恤民，倍加愼重。弟平生出言，惟恐傷人。然至事關民命吏治，則必求心之所安，而不肯一意見好，想高明亦必深鑒之也。」）

加標之例

或曰加標。（例如丁日昌爲贛榆縣於飭查積案空言申復再記過札文內加標，其言曰：「州縣稟復緊要文件，往往云飭承查辦間，或云正在查復間，此皆劣幕傳授宕字訣。現在做官，須用實際，非宕字所能了事也。極知該令好靜惡煩，本部院何忍過於曉瀆，無如該縣積案一日不清，則民困一日不蘇，有相因而至之勢，是以不得已而屢瀆清聽耳。人貴自立，但須振作精神，豈有辦不了的事？勉之！望之！放下屠刀，立地成佛，切勿仍爲劣幕蠹閣所愚弄而不覺也。」）從前大吏手書訓勉屬吏，其效力較公牘實相倍蓰。蓋可以動之以眞誠，保全其體面，而上下之情誼，並能日益親密，誠良法也。

夾單之例

至下吏稟事，除紅白正稟而外，如別有陳述，則用單片附於稟中，名曰夾單。例如樊增祥稟李首府夾單云：（敬稟者：竊卑職前奉憲台札提卑縣盜犯陳吉山等案內事主李三鎖，捕

役魏文金等解省備質，業經具文申復在案。惟查前令招解之原詳，與卑縣現存之案卷，情節歧異，不敢不達之憲聽。如原詳稱此案事主，僅李三鎖一人。實則該盜等連刦二家，先刦廉有才，次乃及李三鎖也。原詳稱捕役魏文金，牌頭侯鳴鳳，協同拿獲，實則魏文金並非捕役，侯鳴鳳亦非牌頭也。原詳稱該盜犯五月十二行刦，十三在荒溝迷路，經事主報縣飭拏。遂於十四日就獲等語。實則該盜，於十二日三更行刦；即於十三日午刻，由該民人自行拿獲，並無荒溝迷路之說，亦無飭捕協緝之事也。卑職接札後，調閱全卷。復陸續傳到事主廉有才，李三鎖，民人魏文金，師長興，侯鳳鳴等，詳細研鞫。並將同行上盜已招未解現禁縣監之盜夥胡啓蒲，黃士斌，提同審訊。衆供確鑿，僉無異詞。緣盜犯陳吉山，李雲山，王大寶，李進治已死。李甲申及已招未解之胡啟蒲，黃士斌，俱係四川東鄉縣人，在山西炭窰傭工，於本年五月初間歇工過陝，十二日行至破瓦溝，向廉家借火吸煙，廉有才之妻張氏不允，該夥遂至榆樹灣破廟歇宿。因盤川用罄，陳吉山起意稱廉家並無男人，糾同行刦，各犯並皆允諾。於是日二更在破廟動身，分帶鐵抓钁把刀棍等物，三更時至廉家門首，陳吉山撞門入內，僅有姑媳二人，該盜等抄搶一空，意猶未饜。陳吉山用棍拷逼廉張氏，問以溝內，誰家最富，張氏被逼，遂稱對門李家有銀有土，且無男子。衆盜於是復至李姓窰門，仍前撞入。事主李三鎖外出，窰內亦僅姑媳二人。李雲山用

刀嚇禁，不許聲張，刦去銀錢煙土布匹等件。同行七人，各拿贓物，乘夜逃至常家嶺田姓店內，天猶未明也。羣盜既去。廉李兩姓，乃敢呼告鄉鄰，於是村人公議，分頭躧緝，師長與跟蹤至常家嶺，則羣盜在焉，一面屬店主羈縻，一面飛馳回村，糾衆往捕，因陳吉山立意夜逃，又在店內熬烟，故村人得以趕上。該盜犯見人捕捉，各持器械，先後拒傷師長與侯鳴鳳額角手腕等處。村衆二十餘人，一齊擁上，奪得刀抓等鐵器，競相毆擊，當將七盜全行拿獲。李甲申傷重身死，十四日李萬名入城報案，十五日前令親往勘驗，帶犯回城，此卽破瓦溝行刦一案之實在情形也。卑職將胡黃二犯再三研詰，僉稱行刦之始，各帶刀抓，到門之時，實係撬毀。而且廉家則持棍行凶，李家則將刀嚇禁，是強非竊，形迹顯然，至李甲申拒捕傷人，例應格殺勿論。訊之該盜夥，亦云實因拒捕受傷，因傷身死。今該犯陳吉山等供詞翻異，不過冀緩刑誅，亦因前令詳辦不公。獲盜六人，厥罪惟鈞。而陳吉山等四犯，則擬以立決，胡黃二犯，則摘置案外稟詳，並無其名，羣盜翻供，實由於此。今憲台提及多人，無非欲得確情早成信讞。但查該事主無辜被刦，復以盜供狡展受此牽連，是失盜之後，又失盜也。被盜係屬兩姓，札示僅及一人，是偏枯也。李家於十二被盜，李三鎖於十八回家，其於行刦各情，茫無所睹。拒捕與否，更無所知，雖令赴質無益也。若魏文金誼切同村，挺身往捕，各有受傷之實，並無擅殺之情，乃始則虛揑捕役之名，今則實

受拿賊之害。天寒歲晚，批解流離。自身則不免株連，妻子則聽其凍餒，從今以後，失盜者誰敢呈報。同村者誰肯追拿。是壞保甲之法，而增盜賊之氣也。况辦此案者，於同行上盜，得財分贓，合同拒捕之胡啓蒲，黃士斌，尚且曲爲開脫，不行招解，而轉令無辜之事主，有功之民人，受累無窮，脫身無計。揆之情理，豈可謂平？卑職研訊明確，卽將該事主等分別保釋，令其還家度歲。若憲台必求確據，則請將全案卷宗，及盜夥胡啓蒲等，分別申賫批解，以備訊鞫。蓋訊民人不如訊盜夥之得實，求確供不如初供之得據。此理之至明，定蒙照察。卑職與前令同官爲僚，毫無意見，第念事上之禮，主於無欺。愛民之心，期於無枉。其於前任善則因之，過則補之。書生之見，如是而已！此事若形諸公牘，則妨礙百端。敢布區區，伏維鈞鑒。）或曰附片，奏牘中亦常用之。（例如不自慊齋上流離圖片曰：「再臣維洪範八政，食貨爲先。誠以飢寒切身，雖廉恥有所不顧。撫輯無術，卽法令有時而窮。而民生之困，尤不在於被災之始，而在於連祲之餘。蓋乍遭災荒，則衣履器用之猶存，婣任友朋之見郵；通挪變售，尚可暫救目前。如山東沿河被水，將二十餘年。典鬻既窮，借貸並絕。設非賙郵，則餓殍有立見者矣。無恆產而無恆心，後患亦何所不至。臣前摺所陳沿河南岸，不修民埝者，計袤延六百餘里。既因挽河東趨，不得與水爭地。又因移民無費，不能奠厥攸居。情狀蒼涼，筆難殫述。又惠民等十餘州縣，沙壓地畝，膏腴頓變不毛。雖蠲

免丁糧，立蒙恩豁，而小民全憑數畝之地，藉以資生。今沙壓難耕，卽不能自食其力。一家八口，衣食俱窮。猶幸聖澤涵濡，淪肌浹髓。小民天良具在，忍死不作非爲。則呑氈飲雪之眞誠，實堪嘉憫。謬將瑣尾流離之狀，繪具二圖，恭呈御覽，庶幾燭照光明，普徧窮民蔀屋矣，不勝激切仰干之至」一）但仍係私函，或係附件，未嘗認爲正式之公牘。故凡附陳之事件，或不便形之於公牘者，大多皆以函標單片等件以達之。清季對外通商以後，行政官署往往因外國官吏以不甚正當之事來函請託，亦常以私函復之。（例如不自慊齋南冠截集覆法國領事官函云：「敬覆者：我國公事則用印文，私事則用函札，自有制度，非可通融。蓋將歸檔，杜假冒也。乃閣下不加揆度，竟至還我原文，又復上牘節輳，並以前此稱謂不及大人字樣，謂鄙人渺視諸君，何所見之不廣耶？大人者，我中國之俗稱，現有無職之人，書函往還，無不於仁兄之下，加以大人，並不足重。昔之不以大人二字呼諸君者，特以諸君子遠銜國命，來止我邦，舍貴國之崇銜，襲我朝之稱號，恐非貴領事官所樂聞，是以寫尊銜，以示隆重。乃不期嚮慕華風，亦稱謂而亦欲效之，良用忻喜。至前日照會，係因國家公事，未便改易私函。若竟不收，鄙人亦難相強。倘以公事爲重，亦不妨送還原文。嗣後請與諸君約，凡公事往還，則仍請各用照會，以符定章。倘遇召飲贈遺，不關民事國事者，則書函往還，自諭交契矣。此復。」此係家君前在廣東南海任內之函牘，

公函之意義

當時辦理教民案件，執法甚嚴，惟恐有喪法權，致損國體，而各國領事教士，則時來請託，莫不一一婉拒，由是積怨，故雖稱謂之微，亦遂藉以尋隙，但經與之侃侃而談，亦無可如何也。茲讀斯函，便知前清之喪權辱國，半由自取。弱國縱無外交，但能理直氣壯，無畏葸媚外之念，存寧死毋辱之心，則胸中有數萬甲兵，亦未始不可以折衝樽俎間也。）迨民國成立，始將函定為平行公文之一。凡不相隸屬之機關公文往復均用之，則與前代用函意義，實不相侔。蓋其僅為咨文之變體，故名曰公函。以此項函札，係鈐蓋印信，並用印封，所以別於私函也。

公函與照會

按自元代迄於清季，凡地位較高之敵體機關，往還文書皆用咨。宋以後，凡彼此敵體，而所事性質不同者，往還文書多用照會。現制行文用咨，限於同級機關。惟所謂同級者，乃指在同一系統下之同級機關而言，例如各部會及各省市政府均係同級機關，而又同屬於一該管院之管轄，各廳各局或各縣均係同級機關，而又同屬於各省市政府或各廳之管轄；則各部會各省市各廳各局，或各縣相互間公文往復，均以咨行之。反是如各省市政府與各省市黨部，形似同級機關，但以不屬於同一直轄機關之故，則其公文往復，用公函而不用咨文，是今日之公函，猶前代之照會也。現時照會，惟在外交公牘中用之而已。近今行政官署與外國官吏有公事接洽時，亦常用公函以代照會，斯為公牘

中之又一變遷史也。

公函與便函

復次，卽屬同一直轄之機關，如遇有無關職權上之正式事件，而須以書面通知或商詢之者，慣例亦往往用公函而不用咨文。但公函究屬正式公文之一，如遇有瑣碎事件並公函而亦不宜用之者，則又往往改用機關之便函，以期免去印發之手續，是在遇事酌定，固不可拘守繩墨也。

公函代牌示之理由

現行公文程式條例所規定之公函，祇適用於不相隸屬之機關。但機關對於人民，或團體，有所指揮時，得用令：對於陳述事項分別准駁時，得用批：宣布事件或有所勸誡時，得用佈告；在現行條例第二條第一款，第四款，及第九款，已有明文規定。按令有強行力，在受令者無自由考量之餘地，若無強行性質，僅對人民個人或私團體，主動有所通知，而佈告與批令均不適用時，在昔時行政官署，則以牌示通知之。但牌示不爲現制所採用，祇可準照現行條例第二條第八款，採用公函。易言之，卽凡屬通知事項不具指揮強行之性質者，不特機關相互間得用公函，卽機關對於人民，亦得用之。且公函內容，初無法定格式，各機關儘可酌量情形，自行決定，不過造詞立式，總以力求切實明顯爲是耳。從前公文上習用字句，往往意存炫示政府權威，除炫示外，了無其他意義，此則不獨不宜見諸公函，卽批令佈告，今亦不當襲用也。以上係法制局奉令解釋對於人民通知得用公函之理由，業經國民

商會對官署行文不得用公函

政府十七年九月七日核准通令施行有案。

至商會總商會行文於各縣各廳，依舊商會法之規定，准用公函，惟依十八年四月二十四日行政院一三五四號訓令核准工商部核復江蘇建設廳呈請規定各級商會對於官廳所用公文程式一案，曾謂建設廳兼掌工商，爲全省工商行政之主管長官。凡屬本省各工商團體，當然在其指導監督之下，商會爲職業集團，亦人民團體之一，似與行政機關不同，自無階級之可分。蘇省建設廳所請將總商會，省商聯合會對於主管官廳規定一律用呈一節，核與現行公文程式第二條第六項之規定，尚無不合等語。十八年七月十三日工商部商字第四四三九號咨稱擬定縣商會對於縣政府一律用呈，縣政府對於境內各商會一律用令，呈奉行政院令准等語。是無論何種商會，凡行文於該管區內之主管官廳，一律用呈，而該主管官廳對之一律用令。反之任何商會，如行文於非該管區內之官廳，及在該管區內之非主管官廳，雖得用公函，但依公文程式第二條第六項之規定，則仍應用呈，惟各該官廳對之指示辦法可用批，有所通知，可用公函，如是然後院令部咨與法制局之解釋，始無抵觸也。

玆舉例如左：

一　江蘇省政府函復省黨部淮安縣黨部特委會臨時審判案件不生效力應轉送法庭核辦希轉飭知照文

逕復者：案准大函開：據淮安縣黨部特別委員會委員芮文珊呈報：組織臨時審判委員會經過詳情，及撤銷後，是否維持原判？仍請示遵等情。請爲察核辦理等由。准此。查此案前據該縣長翟培衡電陳，當以土豪劣紳案件，業經省政府第二十二次政務會議議決：在中央未頒佈懲罰條例以前，應由縣長或公安局，提交附近法庭辦理等因。並經通令在案。該審判委員會據稱「係由縣黨部各同志會同組織。」查黨部不得直接干涉行政，業奉中央決議，明令通行有案。此項委員會之組織，根本上已非合法，其所判決，當然不生效力。應將王仲文等連同卷宗，迅速轉送法庭，偵查核辦等語，指令在案，茲准前由，相應錄案函復，即希查照，轉該委員等知照，爲荷。此致。

二　漢口市政府函復英領事抗議拆遷太古棧棚文

逕復者：頃准大函內開：以英商太古公司稟稱：限令該公司於本月八日以前，將其在江岸之停貨棚拆遷，因擬修築公路，須經該公司地產之前界，倘不遵行，卽由市府派工代拆云云。查

本府建設沿江馬路，正所以發達漢口市面。該公司近在咫尺，自然首獲利益。不應轉請貴署，代爲抗議，阻礙路政之進行，未免不明大義。查敝府建築公路，收用土地，非但發房屋拆遷費，對於收用大地價，亦將照發。此項收用及地價辦法，均係召集地方法團公同評議，以期兩有裨益。辦法至爲公允，手續亦極完備。再查本年八月十二日，召集開會公議拆遷費與地價時，該公司及招商局均推定代表到會，公同議定。是敝府對於該公司，已與參與之機會。如此種公同議定之辦法，目爲強迫政策專制手段，誠不知如何辦法，乃爲不強迫不專制也。再查敝府前此建築武昌漢口馬路，及現在建築之漢口張美之巷馬路等，均係向地方公同商決，並邀有關係人列席。因各人主張不同，如均邀約到會，倘均各不願退讓，則敝府整個計劃，豈不大受影響？而本市政進行，隨生阻障矣。此次破格邀請該公司到會參與拆遷費與地價之評議，實因該公司及招商局均能洞明改寬道路計劃宗旨，與該公司有益而無損。該公司殷實巨商，眼光遠大，當然體貼敝府振興市政之意旨，稍爲破費，獲大利益。今適得其反，殊出意料之外。倘此次允許該公司要求，將來市民對於改造馬路計劃，相率效尤，要求免讓，該公司恐難負此破壞整個市政計劃之重咎。夙仰貴領事對於貴國辦理市政，早有相當經驗，今該公

司無理要求，貴領事隨意代轉，對於本市事實未加考慮，實屬憾事。至云時間太促，更屬持辭輕忽。查八月十二日敝府招集地價評定委員會，屈指計之，將近一月。有此一月猶預期間，而以為太促，則本市道路計劃甚多，如照此濡滯進行，恐終無改觀之一日。況鄙國訓政時期，只有六年。今該公司以拆遷一堆棧，尚多方留難。六年之內，有何建設之可言。至該公司以敝府不願討論另商辦法，亦不願預先提出交涉之處，極表異議，此更毫無理由，蓋敝府以全市利益為目的，設因一二公司破壞整個計劃，恐貴國政府亦所不許，尤有進者，查沿江馬路，僅招商太古兩家。倘如張美之巷馬路住戶有數百家之多，若任各戶各提辦法，隨意變更，則敝府計劃永難實現。至此項問題，係屬內政範圍，貴領事深明大義，當嚴拒該公司之無理要求。敝府為全市市政利益起見，已飭令工務公安兩局會同強制拆遷，相應函請貴領事查照，即時飭知該公司遵照，剋同拆遷。不得違抗，以重公務，至紉公誼為荷。（按此文屬詞，意志堅定，不屈不撓，頗足呈現黨國外交之精神。惟頃准大函內開以下，迄於云云，於公文敘法，尚欠研究，學者可於其立意遣詞處詳為觀摩可也。）

三　前教育部函覆日本日置公使取締有傷中日感情之論說文範文

昨奉華函，謹悉上海會文堂出版之高等小學論說文範，言論偏激，有傷中日兩國感情云云。查民國師範學校及中小各學校教科書皆取審定制，非審定者，不得採用。所稱高等小學論說文範一書，未經本部審定，各學校自不得採用。且細查其中文字粗劣，毫無價值可言。自民國成立以來，中國政府對於貴國交誼，極爲和洽。該書不過前清末年一私人之感想，發爲文字而已，不足以代表全國輿論也。又查該書著者邵伯棠，現已物故。民國法律，許人民以出版自由之權。此次翻版，與法律並不抵觸。顧其偏激夸誕之處，恰似貴國學者所著亞東之霸權一書。抑或爲此等書籍言論之反響，亦未可知。貴公使注重邦交，關心民間之私議，欲調和兩國人民感情，欽佩無量。除面飭本部視學員至各省調查學務時，如見有學校採用此書者，隨時禁止外。還懇貴公使轉請貴國政府將支那分割之運命等諸種言論，善爲取締，則傳話機之濫語，既無受話機之反響自寂。此我兩國邦交上至要之務，乞互相注意，爲禱！

四　外交部致函日本田中外務大臣抗議出兵山東文

貴國此次出兵山東，聲明理由，爲保護該地之日本僑民生命財產。查山東日僑生命財產，有無危險？僅屬懸揣。國民政府遷都南京以來，迭次宣言對於外人生命財產，按照國際公法竭

雜體文之意義

力保護。乃本政府軍隊征伐軍閥，將到山東境內之時，貴國政府突有派兵山東之舉。於公法上既毫無根據，於本國領土主權復有妨害。本政府不得不提出嚴重抗議，並聲明如因此發生意外事故，貴國政府應負完全責任。年來中日兩國國民感情，日臻融洽。倘由此次舉動，頓起種種疑惑，足爲好感之障礙，殊屬可惜。應請貴國已派出之軍隊，即日撤退，是所切盼！貴國政府素念兩國邦交，對於本政府此次抗議，必能盡量諒解，並予以圓滿之解決，此則本政府極爲希望者也。

第五款　雜體文

雜體文者，乃除公文程式條例第二條所規定各項公文以外，現時所慣用或沿用之文書也。查現行公文，定爲九種，似已敷用，但考諸實際，則不盡然，如電文，如議案，如榜示，如牌示，如護照等，在現時公文中，皆佔有重要之地位，倘不得以其非法定之公文，而忽視之也。且其體例與前述九種公文相類似者有之，或別具一格，爲前所罕見者有之。故治公牘者，仍應辨其異同，諳其體例，初不容率爾操觚，貽人笑柄也。

第一節　體例與前述相類者

甲類似令體者：

(1)電令　說見第二章第三款。

(2)代電　此係指下行之代電而言，說見第二章第三款。

(3)手諭　各機關長官對於本機關之屬吏有所訓示或傳知以書面表示者曰手諭。無一定程式，大都首云：「爲諭知事，」或「爲飭遵事，」文末用「此諭」字樣，蓋卽諭帖之變體也。（參閱本書第二章第三款第九節諭帖）

乙類似佈告體者：

(1)通告　按通告與佈告體例相類，故十六年八月十三日前南京國民政府頒布公文程式條例，改稱佈告曰通告，茲又仍復舊稱。現在行政官署出示通告文內，常用「除佈告外，特此通告」等語，是知慣例通告與佈告可以同時並用，惟二者稍有互異之點：如佈告應實貼某處，而通告則否，此其一；通告之於佈告，猶便函之於公函，有時雖有使民衆週知之必要，而不宜以佈告出之者，則用通告，此其二；官署佈告，必須徧行各屬張貼周知，而通告

通告與佈告不同之點

賞格之意義及其沿革

賞格與通告不同之點

如不普遍，亦不以爲過，此其三；官有營業機關如有所通知，則多用通告，此其四。又佈告必宣佈於外，而通告則於官署內，亦得爲之，此其五。

(2)賞格　格，例也，亦標準也。賞格，猶言賞給多寡之標準也。故懸賞之公文，則稱賞格。陳書載世祖討陳寶應，尚書下符曰：「立功立事，已具賞格。」是賞格爲官文書之名，前五代已有之。今則官署緝拿要犯等事，每用賞格，其式似通告體，首稱：「照得云云，」末用「特此通告」字樣，所以異於一般通告者，僅於該文之額上，必大書賞格二字，俾衆注意而已。

(3)廣告　此亦爲宣布事件告衆週知之文。按宣布事件以佈告爲最正式之公文，通告次之，廣告又次之。例如前大理院告衆刊行判例要旨匯覽及解釋例判要旨匯覽；又如鐵路告衆賑濟平糶糧食，減價運送等事件，例用廣告，此亦公文中之一近例也。

(4)牌示　官署宣布事件，繕文黏貼牌上，懸於官署門前以示衆者，曰牌示。其對於特定人民或團體有所告知時，亦用牌示。其制疑始於唐，盛行於清，民國成立，未經正式採用，但迄今各官署倘沿用不廢。其式首用「爲牌示事，」末用「特此牌示，」或用「此示。」其體則與佈告相類似焉。

(5)條示　此亦爲牌示種類之一，以其用長方紙形如條幅，故稱條示。其式上半截大書「某官廳示，」蓋印於示字之上。下半截繕寫示文。文首用「照得云云，」末用「此示」字樣。年月日及發貼均不必標明，大抵有緊要事項告衆時用之。現已不甚通用。至條示用橫幅紙爲韻言者，即韻示，說已見前，茲不復贅。

(6)揭示　揭示稱舊揭帖，帖又作貼，蓋謂出示揭曉事件，張貼以示衆也。其體似佈告。其制始於宋代，凡州縣錄丁產及所產役使，皆前期揭示以告人民，故後世凡宣布地方公欵收支用揭示，即本於此，近時縣地方機關仍沿用之。其式首稱「爲揭示事，」末用「此示」字樣。

(7)給示　此亦佈告之一種，惟此示文係因個人或團體之請求而給與之者，故稱給示。其公布方法，或由官署自行張貼，或交由呈請人揭以公示，如請求官署出示保護鑛山工作，或維持某地秩序等例是。其式首稱「某官署爲……給示事，」末用「此示」或「此布」等字樣。

(8)榜示　榜舊作牓，即牌也。唐制節鉞初除，以勅書示諭本鎮曰布政榜。首稱「應某軍管

內」猶曰領某軍事，即後世告示之首官列銜也。末用「榜某軍」即告示後用之右仰通知實貼某處也。是古之榜示，即今之布告。後乃專以榜示爲考試題名揭曉之用。現在國家考試官吏有榜，學校評定成績有榜，地方選舉人員有榜，爲用甚廣，雖未經公文程式條例明白規定，本應以佈告代榜示，但各機關則照舊沿用，未嘗或廢。其式首稱「爲榜示事」末用「須至榜者」並於年月日後大書斗大榜字，所以使人注意也。

丙 類似呈體者：

(1)電呈　說見第二章第三款。

(2)代電　此係指上行之代電而言，說見第二章第三款。

(3)說帖　古人以帛作書曰帖，凡有所陳說者，謂之說帖。近代屬吏因有所建議，條擧其意見及辦法，往往繕具正式呈文，另附說帖一件，備述擬議事項，比諸正文，較爲詳晰。如面遞說帖，亦可不必再行用呈。茲擧例如左：

前教育部呈大總統請規定各省教育司長職權擬具說帖提交政治會議文

爲呈請事。竊維立國根本首重教育，而教育之改良，固恃辦理之得人，尤在機關之完善。民

國改建以來，軍事迭興，財政奇絀。地方學務，遂爾中衰。此後捨舊圖新，必賴專司劃一之機關，與深明大義之官長。嚴其考績，重以事權，俾能一意孳行，庶可力期整頓。某昔嘗備員直隸，於地方教育行政，粗有所知。以爲司長職權，亟宜釐訂。今者攝長全國教育，於國家之至計遠謨，籌謀尤不敢忽。伏念我大總統當前清科舉未廢之時，卽以振興教育爲任。直隸學校，首設專司。增進文明，中外贊仰。方今國本甫立，民彝物則，尤賴甄陶。似未便以一時治末之方，而忽百年樹人之計。茲直省官制，正在釐訂。謹擬規畫各省教育司說帖一通，呈請鑒核。如蒙採納，卽請發交政治會議公決，是否有當？統候批示祇遵。謹呈

大總統

附說帖一件

竊維前清末葉，雖有興學之名，而立教無方，類多敷衍。迨夫民國軍事迭興，財政奇絀，黌舍中輟，兼顧爲難。各省主司教育之人，又悉聽自行登辟，非由中央請簡，賢否不明，課最無術。馴至學風愈下，士氣囂張。不樂孳肆，妄干政治。此所當修明教旨，統一教法，力持嚴肅主義，以端趨向而正人心者也。惟是改革之方，當從教育行政入手。上旣有屬行之政

策，下必有特設之機關。內外相維，如身使臂。而主司此機關者，又必深明大義，熟諳學務。重以事權，嚴其考績，俾能一意奉行，實力整頓。臨之以誠，持之以久。上下同心，庶幾有效。而乃國帑空虛，實行減政，爰有裁去省教育司，附設一科於內務司者。皖督首倡，閩桂繼之。國難不因此而紓，隱患已由斯而伏。固無論裁司改科以後，所省僅司長一人之月俸，而推其流弊，蓋實無異於救眉睫之急難，而忘肺腑之大患者。茲謹將裁司改科之弊，及其改革方法，爲我大總統縷晰陳之：

一督率不專，難收劃一之效也。　教育行政，職守宜專。故前清時各省曾設提學使司，位在布政使之次，按察使之前，以總理全省之學務。故能提綱挈領。呼應靈通。職務既專，收效亦易。正可仿行其法，以求漸臻完善。今乃遽爾裁司，併入內務，於中央則間隔愈多，難以督飭。於地方則事權驟縮，罔克進行。以致全省教育，不能統籌兼顧，救弊補偏。於是莠言卽乘隙而來，人心或因之而擾。此其流弊一也。

一觀瞻所繫，易招隣國之疑也。　育材興學，立國之基，列邦之所以富強者在此，其所以驗中國之將來者，亦在此。民國既建，萬國具瞻，方將審其設施，定其臧否。今若裁併專司，

在國家雖有不得已之苦衷。而外人不察，曲相推測，以爲廢絕新學，復行閉關之治，已兆於斯。謠諑之興，貽害甚烈。此其流弊二也。

一學校寖衰，教育權有旁落之患也。專司既廢，人民以爲國家已輕教育。辦學人士，心志日灰。舊有學校，亦漸弛廢。縱有私塾，而相形見絀，久不樂就。於是求學青年，羣趨而入外人所立之校。外校日多，國學寖絕，馴致謳歌外人，鄙薄國故。或則游學異域，居非所宜。適爲桀黠之徒，利用煽誘。此其流弊三也。

要之，所省經費爲數至微。而所受影響爲損甚大。似未可以一時權宜之計，而忽根本久遠之圖也。玆謹擬改革方法條舉如左：

一各省教育司職權亟宜釐定也。　前清提學使職權，統轄全省學務。故從省學務公所，以至州縣勸學所，一氣相銜，獨成系統。民國改建，始行同署之制。查東西各國，地方教育行政，本有同署與分司兩制。日本採同署制，歐美多分司制。美國各州大都設學務廳，普魯士亦設省學務局，均直隸於中央教育部，卽其一例。誠以教育與他項行政，性質較殊。若一一責之於行政長官，則雖精力可以兼營，而機關亦難靈捷。故擬恢復舊制，別立公

署，專司全省教育事宜，歸省長節制。仍受教育總長監督考核。而對於所轄官廳，則有指揮命令之權。仍現行之官制，略加重以事權。庶隸屬於本部專系，益徵統序之明；復受成於地方長官，得收指臂之助。

一各省教育司長宜仍參舊制由部請簡也。　前清自裁撤學政，改設提學使。當時規定，係由部臣密保，開單請簡，行之六年，初無流弊。民國以來，各省教育司長之進退，多由都督或民政長主持。本部徒有監督全國學校之名，而與各省教育司長，無直接關係。馴致事權不屬，功令難行。故擬改正此制，仍依舊章。嗣後各省教育司長員缺，由教育總長博求深明教育素有經驗者，開單密請簡任，庶賢否易於考核。論者或以中央集權爲嫌，抑知此項人員，雖由部長請簡，亦歸省長考成。前清藩學臬三司會詳之制，於督撫職權，並無妨礙，實有明徵。本部特爲便於整頓教育起見，固無庸致疑於集權也。

一各省教育司署組織不妨簡略也。　現在各省教育司署，大都分設三科。節省經費起見，不妨併爲兩科。所用員額，亦不得稍濫。總使司署獨立以後之經費，不逾現在同署辦公開支之數。庶規畫期於久遠，而國幣仍不虛糜。

以上所舉，僅及大端，而根本所在，不外乎是。擬請通令各省，凡有教育專司者，亟宜照辦；其已裁者，亟宜恢復，一律奉行。將來釐訂地方官制，亦宜照此計畫。庶幾目張綱舉，下令如流水之行。道一風同，敷教若置郵之速。上足以副大總統救國利民之至意，下復成整齊嚴肅之宏規。是否有當？謹擬具說帖，呈請鑒核施行。

意見書與說帖之區別

(4)意見書　意見書與說帖體裁相類，第說帖爲呈文之附件，而意見書則爲單行之上行書牘，此不同者一。具意見書者，大都皆屬客卿，或爲無隸屬關係之官吏，用函則欠遜，用呈則過卑，得其中庸者，乃以書行之，此不同者二。意見書之程式首稱「敬陳者」末用「謹上某某」字樣，但亦有用謹呈字樣者，此又不同者三。

(5)理由書　理由書者，乃以條陳辦法並具書聲明其理由者也。故其體裁適與初擬法律草案條文後所加之按語，或所附之理由相同，茲舉例如左：

前財政部代理部長古應芬劃分國地兩稅收支暫行標準理由書

我國國地收入，係承歷史沿襲而來，非僅性質不明，亦且權限混淆，長此不改，流弊滋多。茲遵先總理中央及地方均權主義之精神，參酌各國通例，按照本部現情，分別釐訂，以利施

行。茲特將主要理由五端，臚列於左：

一現行稅目之劃分　現在原有稅款，在稅系中較爲重要者，惟收益稅與消費稅，稍稍發達。所有國地收入之劃分，祇可按諸學理，參諸事實，爲因時制宜之方。鹽稅，關稅，及內地稅，常關稅，煙酒稅，捲煙特稅，煤油特稅，印花稅，或歷史上久充國稅，或性質尙易統一徵收，故本條例作爲國家收入。釐金一項，各省先後改辦，或稱統捐，或稱貨物稅，名目不一。現擬廢止節節留難之釐金，改辦徵收簡便之出產稅出廠稅，故本條例亦作國家收入。商稅，船捐，房捐屠宰稅，漁業稅，及其他之雜稅，或向爲地方之財源，或應歸諸地方，以期易於改良，故本條例定爲地方收入。田賦向作國家正供，茲遵總理遺訓，改歸地方發展公共事業。契稅，牙稅，當稅，在前亦作國用，今以契稅與田賦有關；牙稅，當稅，係與營業稅及普通商業註册稅相聯，故本條例改作爲地方收入。

二將來新稅之劃分　現在中央與地方之財源，同處匱乏之境，而添設新稅，實爲不可暫緩之事。所得稅，遺產稅，紙幣發行稅，交易所稅，有限股份公司註册稅，產銷稅等，各國均定爲國家收入，故本條例亦照此旨，逐一列入。至營業稅，宅地稅，房屋稅，普通商業註册稅，使

用人稅，使用物稅，各國大體屬諸地方，故本條例亦照此分列，以期推行無礙。

三稅目各自獨立之精意　東西列邦，國地收入之分配，有採獨立稅目制，或附加稅目制者；並有同屬一稅，一部屬諸國家，一部屬諸地方；雖章制各有不同，而謀國情之適合則一。吾國舊案，係採附加稅主義，而其結果，往往中央與地方，互相牽掣，權責既不明確，稅款又多混統。以致釀成利則互爭，害則互卸之弊，故本條例改採稅目各自獨立主義，以圖補救。

四新稅施行時重複之舊稅同時廢止　疊床架屋之稅，違反公平之原則，理財者應力避。蓋同一課稅物件，而征收二次以上之稅，款額負擔過重，稅源必致枯竭，源竭而稅亦無所附麗矣，故本條例規定，遇有新稅施行時，凡屬重復之舊稅，一律廢止，以紓民困。

五兩稅劃分之初應預算救濟方法　現在各省財政情形，互相不同，施以劃一之制，往往窒礙橫生，難免削足適履之譏。故本條例第七條規定，中央及各省稅款，劃分伊始，如有窒礙情形時，應由財政部另定補救方法等語，係於整齊劃一之中，仍寓通權達變之意也。

建議書與呈文不同之點

(6)建議書　建議書實為呈文之一，惟此項呈文，專為有所建議之用，此其一。建議書慣例係投呈有合議制之機關，非若意見書之投呈於官吏之個人，此其二。書之程式首稱「為

報告書與呈文不同之點

建議事，」末用「謹呈某某機關」字樣。

(7)報告書　報告書亦爲呈文之一，惟此項呈文係爲奉委調查某項事件後，具文報告調查經過情形而已。以其此種報告，並不拘泥程序，故對其直轄長官具呈，仍可不用印文，往往盖用私章，故非正式之呈文也。其式首稱「爲報告事，」末用「謹呈某某」字樣。

(8)請願書　人民對於官署具書請求其所願者曰請願書。故有根據法令所授與之權利而請願者，亦有僅憑事實上之需要而請願者。其體裁與呈類似。其式首稱「爲請願事」末用「謹呈某機關或某官，」字樣。

(9)節略　凡屬吏對於長官用書面呈明某事之大概情形者曰節略。其式首稱「敬略者」，末用「謹略」字樣。

(10)簽呈　凡本機關屬吏對上用書面言事，或請批示辦法，繕呈於簽條紙上者，謂之簽呈。簽呈雖非爲正式呈文，但屬吏辦案之意見，及長官核示之辦法，重要根據，悉在於斯，緊要簽呈，往往隨案歸檔，即此故也。其式首稱「敬呈者」或逕述正文，亦無不可，末用「謹呈某長官」「及某某屬官謹簽」字樣。又有稱爲簽覆者，則係本機關屬吏奉長官諭，用簽

條紙呈復之文也。是此為被動之簽呈，故曰簽復，實與簽呈異名而同物也。

(11)手摺　凡屬吏對長官有所面陳，往往將所陳事件，另繕清摺親手呈遞，以備覆核，是謂手摺。亦有呈遞手摺，當面請示辦法，隨後再補遞印文者，亦有長官即將摺呈作為正式呈文者，摺呈與一般呈文初無二致，惟呈文往往一文專敍一案，手摺則可於一文內臚列若干擬行請示之案件，請求分別准駁，蓋手摺既非正式印文，自可不拘常格也。

丁類似咨體者：

(1)質問書　質問書須依據法令規定，有質問權者，始得提出之。其式首稱「為質問事，」末云「爰依某法第幾條規定提出質問，請限若干時日答復，無任企盼」等語，尾書「提出者某某，連署者某某。」

戊類似函體者

(1)電函　說見第二章第三款。

(2)代電　此係指平行之代電而言，說見第二章第三款。

(3)便函　機關間有事件接洽，無須用公函印文者，往往以便函代之。便函之不同於公函

者有四：一公函須用公文紙繕寫，便函例用機關信牋繕寫。二公函用印，便函蓋戳。三公函須編號封發，便函則否。四公函機關名稱署於本文之前，便函則署於本文之後。至其相同之點，公函便函機關長官均不署名，此其一。二者程式均首稱「逕啓者」，末用「此致某機關」，此其二。

(4)通知　通知亦便函之類，係屬吏奉長官諭，傳知本機關同人時用之。此與傳諭不同，蓋傳諭爲長官親自諭飭，通知則係轉達之性質。其式首稱「奉某官諭云云等因」，末用「相應通知」字樣。

(5)告書　凡長官對所屬有所通知，或有所告勉，不願用令文或佈告時，則用告書。杜子春註周禮春官曰：「誥當爲告書，亦或爲告。」告書卽古誥之遺也。民國三年，大總統對於人民之宣示用告令，亦今告書之類。茲舉例如左：

國民政府主席蔣中正十八年國慶日告全國同胞書

民國成立已十八年，全國統一，歲亦再周，當値內憂外患之來，又値雙十國慶之日，遠懷總理遺規，先烈碧血，近念國家艱危，生民憔悴，無時不憂慚交併，寢饋難安，思維竭盡忠貞，立

致平明之治，而時艱勢格，魔隨道長，事乃有必躬行而後識其甘苦，必積慮而後得其癥結者，故求治益急，自疚益深，倘亦賴此自疚之至誠，乃能洞察隱微，憂勤不息，以與全國同胞互相砥礪，以底於成乎？同胞乎！吾謂今日之中國，外患不足慮，內亂不足平，惟吾民族固有之德性，自今日而淪亡殆盡。人人以取巧投機爲業，苟且偷安爲心。是非顛倒，黑白混淆，祇知有個人，不知有國家。祇知爭權利，不知盡責任。信義蕩然，廉恥道喪。長此不痛滌前非，則根性漸深，滅亡之禍，不必待帝國主義者之侵略，與共產黨之動亂而已成矣！同胞乎！總理所昭示吾人革命與立國之要道爲何？曰仁，曰智，曰勇，而綜其緒曰：「天下爲公。」蓋必公而後能仁，能智，能勇。亦必公而後不以苟且爲仁，投機爲知，爭奪爲勇也。吾同志之欲以黨訓政者，必弗背於此，乃得爲革命黨人。吾同胞識之！欲中國不亡者，必弗背於此，乃得爲革命民衆。若夫曲解主義，假竊名器，殺人越貨之謂階級爭鬬也，造謠惑衆之謂言論自由也，毀滅民族固有之道德，以應亡國滅種之浩劫。有人如此，能否革命，此中正痛心刻骨，欲言不忍。而又終於不忍不言者，語曰：「有治法，無治人。」總理遺教已昭燭宇內，廣被民物而無遺，依總理遺教，以創制訓政之法章，亦已綱舉而目張。然欲求實現，胥賴於人。當此革命

未成，百廢待舉之時，求才唯恐不及，不患才不見用也。總理既貽吾人以偉大美備之法矣，而吾人自反則何如？同胞乎！吾人既依總理之治法以為法，尤必依總理之人格以為人，決非投機苟且，能妄冀其能成也。吾今無他，惟乃重申前言，相勉全國同胞，鍛鍊體格以立勇，涵養德性以近仁，精進學術以致智。持此數者，以與黨國共存亡，民族同榮辱。不畏難，不阿私，不懷疑，不取巧。砥礪廉隅，存養天地之正氣。勇往邁進，繼續總理之精神。不顧成敗，不問毀譽，以克制困難，求成中華民國之自由平等而已。中正不敢自棄，謹當朝乾夕惕，竭其精誠，用自勉勵，以勉吾同胞焉。

第二節　體例之別具一格者

甲屬於宣告類者：

（1）宣言　徧布其言於衆，謂之宣言，始見於春秋，後代不甚通用。入民國後，始盛行之。蓋現在無論機關或團體，凡有所表示其意見或政策於社會，以求得一般國人之同情者，皆稱宣言，又稱宣言書。其式開始，慣例即逕入本文，末用「謹此宣言」字樣，亦有并此而不用者。茲舉例如左：

前國民政府財政部次長錢永銘就職宣言文

父老苦財政紊亂久矣！永銘服務銀行，垂十五年。裕厚民生，夙懷斯願。今值新都肇造，內治根本，厥惟財政。永銘忝代部務，屢辭不獲。既感遭際，益切惶悚。先總理民生主義注重節制資本扶助農工兩端。而其理財方針，旨在發展國民經濟，藉以增進國富。永銘不敏，常懷斯義。惟吾國財政之整理，非僅注意於國計所能爲功。必致力於民生，以發展社會之經濟而後可。茲於就職之時，略貢數語，聊與邦人商榷焉。制財之道，貴得其平。吾國稅制，往往富民稅輕，貧民稅重，不平孰甚？自應本公平原則，爲革新稅制之準繩。各地苛細新捐，及節節留難之釐金，凡與平民生計有妨者，固當設法減免；即所得，遺產，奢侈等稅，凡足爲調劑貧富之用者，亦應賡續仿效；他如實行清丈，按照地價高下，改訂田賦科則；爭回稅權，分別貨品性質，改定海關稅率，既係羣衆所渴望，尤應乘時以權行，此其一。制用之方，貴有常經，現在興師北伐，軍需浩繁，分配經費，自難衡以常軌。將來大局漸定，當按列邦通例，歲入之內，釐定政費幾何？軍費幾何？社會救貧費復有幾何？以注重民生之精神，爲支配經費之標準。此其二。出納之職，貴乎謹嚴，舊時財政之紛亂，會計失實，爲其主因。於歲入，隨官吏之寬嚴爲

贏絀。於歲出，視入情之厚薄爲等差。長此不改，流弊滋多。嗣後財務之施行，應以編訂預算爲前提，核實收支爲中樞，審核決算爲後勁。出入有定程，權衡有專屬。庶免混淆之弊，得收明確之效。此其三。出入有定衡，一遇匱乏，惟舉債以彌之。此內外所從同。舊時各債種類既多，條件亦酷，間有基金不同之債券，流通市面，其爲障礙，夫豈淺鮮？將來整理之方，究採何種制度，尙待研究。惟舊時合理之內外債務，自當分別整理，以求金融之鞏固。此其四。機杼脈絡，得收貫輸之功者，實惟銀行。舊時銀行，爲外商設立者，既處特殊之地位；爲華商設立者，復多幼稚之情狀。自應修正銀行條例，第一步使內外銀行同受法令之取締；第二步使華商銀行本其設立之意，各就地位以謀正當業務之發展。至國際匯兌銀行，勞工銀行，農民銀行，既爲時勢所需，尤當多方提倡，以促農工商之發展。此其五。金融爲財政之命脈，而幣制尤爲金融之主腦。舊時主幣，成色既多參差，輔幣價格，復有高下，咸與社會有妨。目前治標之計，暫用銀本位制，主幣檢定成色，以保信用。並改兩爲元，以圖劃一。同時詳定輔幣辦法，使與主幣相輔而行，期收整齊劃一之效。俟至大局統一，再參酌列邦新例，改定本位制度，藉圖國際貿易之興盛。此其六。以上六端，或關治本之方，或僅治標之策，略陳梗概，以

告邦人。若以爲大端不謬，則將循此計劃，採財政公開之原則，以殖增進富國之基礎。艱鉅勞怨，在所弗辭。昔先總理有言，從事於革命者，皆以誠摯純潔之精神，戰勝其所遇之艱難。至理名言，永銘服膺有素。願與邦人相見以誠，各加奮勉，以盡所應盡之責，斯固國家財政前途之幸也。

中國國民黨中央執行委員會對日本出兵山東宣言（十六年七月二日）

本黨繼承總理遺志，領導國民革命。北伐師興，東南奠定，奉魯軍閥，已呈崩潰之象。三民主義，將達實現之時。乃東鄰日本，藉口保護僑商，遽爾出兵膠濟，侵犯中國領土。既違背國際公法，且顯有助長內亂阻礙革命成功之嫌；實屬政策錯誤。年來中日兩國國民，正在漸相諒解，日臻親善。突有此舉，大爲親善之障礙，殊爲遺憾！茲者我國民衆羣情憤慨，抗議繁興。日政府若不迅圖補救，萬一別生意外運動，自當負此重責。本黨顧念邦交，又難遏此公憤。特布宣言，用促覺悟。所望日本政府以同洲同文之關係，敦睦兩國之親善，毅然變計，立即撤退山東日兵，以平衆憤，而弭釁端。並盼日本朝野人士，竭其至誠，力予援助。維持東亞之和平，促進中日民族之親善，本黨實所厚望也！

浙江省捲煙公賣籌備處解公賣利益宣言

捲煙公賣，在吾國爲創舉。施行之初，社會或因未明眞相而起疑慮。故當本處成立伊始，特爲我民衆剴切聲明之。徵諸歐西煙草公賣創自法國。迄今已百數十年。他如意大利奧地利土耳其諸國，亦皆相繼仿行，成績爛然可觀。近如日本行之，亦且三十年。查其近年盈餘，歲達一萬數千萬元。國家重要財源，此居其一。良以公賣制度，利益孔多。約而言之，有如下述：捲煙企業，非小規模所能舉辦。苟任人自由製賣，則其利益必爲少數擁大資本者所獨佔操縱。大多數民衆莫能分潤，是乃有背於吾黨之民生主義者也。 先總理手定民生主義之兩大原則：其一曰節制資本。而具體辦法，卽凡企業之含有獨佔性質，與夫規模過大爲私人能力所不能辦者，皆須由國家經營管理之。捲煙公賣之用意，卽基於此。蓋公賣之制，以地方之財，與地方之利。企業所獲之利益，得爲人民所普享，而不復爲少數人所獨佔，此一利也。煙質良惡，影響於消費者之健康。苟任煙廠自由製造，難免有不肖之輩，惟利是圖，竟不恤以有害之煙草，供給社會。政府不及周防，社會乃大蒙其害。公賣制行，則配合製造，悉由政府爲之。消費者之健康，可得保障，此二利也。煙草爲奢侈品，在今文明諸國，例皆

寓禁於徵，藉以限制其流暢。若任人民自由製造，則價格定自廠家，取締殊多窒礙。公賣制行，然後製造販賣之權，悉統一於政府，而管理便易，此三利也。營業競爭，端賴廣告兜攬。現各煙廠所費廣告兜攬之費，幾作成本之半。若行公賣，則此項費用可省，而可以較低之成本，得較良之出品，此四利也。綜茲四利，可見捲煙公賣之制，按諸理論，揆諸實際，均將可行。且就財政學之觀點言之，政府公賣制度，實視商人包稅制度爲進步，爲國利民福計，苟有較良之制度可以採用，則又何必拘守舊制？此吾省政府所以趁茲百政更新之際，決然採用新制，以爲各省之倡導。或曰：「公賣之制果行，則一般廠工販商，將因而失業」此昧於事理之言也。蓋政府設廠，需用工人，猶民辦之廠。公賣之後，經銷販賣，仍屬商人。若是，則有何損於工商。惟當公賣實行之初，設廠自製之籌備，或非旦夕所能蕆事。然本處職責所在，誓必秉承政府實行捲煙公賣之異指，努力進行。期於最短期間，一切規劃，悉能實現。願我商民人等，咸喻斯旨，勿滋疑慮，是爲宣言。

(2)通電　通電亦爲宣告事實之文。凡屬於前項宣言者，固常以通電行之。卽事非宣言，而僅屬告知大衆某項事件之經過者，例亦多用通電。又近來通電有時並有檄文之性質。

（參閱本書第二章第三款第一節檄）按檄爲古代詰責聲討之文書，近世則不用檄而用通電矣。其體因事而異，其式首稱「某處某機關某某官，各院，各部會，各省市區黨部，各省市政府，政務委員會，各團體，各報館均鑒：」末署名並韻日印等字樣。

乙屬於會議類者：

（1）提議案　凡屬各種委員會之委員，或各種會議之出席人員。有所意見或建議，除臨時動議，用口頭陳述外，大多皆在開會之前，作成書面議案，提交會議，以便列入議程。此項書面文件，謂之提議案。近來吾國盛行委員會議制度，此項提議案爲用甚廣。惟其體例，自屬創格，蓋委員或會員之於其所出席之會議，係分子與團體之關係，與寅僚之關係不同，故其地位對於其他分子則屬平等，如對於其團體，則較卑下，而比照呈與咨體，又均非所宜。惟此項提議文之體例，自應以簡要明當易於實行者爲上，斯定則也。玆舉例如左：

江蘇省政府第四十五次政務會議財政廳長張壽鏞提議十六年冬漕擬每石加徵二元作爲臨時經費辦法文

爲提議事：查各國徵收地租，多取地畝時價，及收穫所得，以爲標準。我國漕米徵收，亦向隨

市價爲標準，其理差同。蘇省漕糧折價，沿自前清。民國元年，由省議會議決每石折收正附稅銀五元。係按當時市價，每米一石，售價五六元規訂。現在每米一石，按照民國元年售價五六元之數，幾增一倍。則漕米折價，自宜隨時酌訂，以昭核實。前有人條陳鈞府議加漕糧，交廳核議。當以　先總理所定徵收地稅辦法，足以掃清我國數千年田賦積弊。與其枝枝節節而議加漕糧。不如根本解決，即從徵收地稅入手。惟是徵收地稅，必須以調查登記爲起點，手續繁賾，籌備需時。擬請於本年冬漕項下，先於漕米每石加徵正稅二元，合之原徵正附各稅，共計七元，暫作爲臨時辦法。仍俟徵收地稅辦法規訂時，通盤籌劃，期垂久遠。是否有當？敬請公決。

司法部提議裁撤各省司法廳實行高等法院院長制度文

爲提議事：國民政府司法制度，就各省而論，有已設司法廳者，有未設者，有設司法籌備處者，各省極不一致。而司法情形，又復複雜異常。即如法院名稱一端，有稱審檢廳者，有稱控訴法院者。任用法官一端，有由司法廳委派者，有由省政府委派者，有由所在地軍事當局委派者，有由高等法院委派者，有北京司法部舊委人員，而現在未經加委者。審級一端，有

用二級二審制者，有用四級三審制，因無最終審機關，而懸案以待者。種種色色，紛起雜投。因之辦理一切事務，儼如政出多門。甚至實體法，訴訟法之適用，亦復不同，各行其是。以致手續糅雜凌亂，人民無所適從。此種現象，即素習司法事務之人，亦幾於莫明其妙。遂使司法統一之局，日趨於破裂。循是以往，恐致不可收拾。是以多數意見，爲謀司法統一計，對於司法廳制度，頗致懷疑，用將各種主張，約舉如次：

(甲)有主張各省仍設司法廳者　大致以司法廳長爲省政府委員之一，關於經費事項，與地方政府比較爲易於接洽。惟於法官任用，及司法行政等事，儼然省自爲政。同隸一國之下，而甲省與乙省，彼此不相聯屬，其結果有不堪設想者。故論其優點，僅屬經費一端。不知司法經費本應確定，以維持其獨立。不能因一官吏之廢設而轉移，安得因此一端而破壞全局？

(乙)有主張各省不設司法廳者　大致以司法行政權，應完全屬於中央，由中央司法部分寄其權之一部於各省高等法院長。在此制度之下，其職權係完全受成於中央，凡由中央通盤籌劃事項，交高等法院長執行，事較易辦。至於任免人員，考核旣易，責成尤專。

於司法行政，最關重要。而於全國司法改良計劃，尤為易於實行。

（丙）有主張規定司法廳辦理權限者　此種主張，係由司法部委託司法廳行使職權。其中分為固定委任，及臨時委任兩種。前南京司法部曾經有此提議，然依現行制，司法廳長既為組織省政府之一員，司法部對之，究不能有委免權。部廳兩方如遇主張不同時，往往不易解決。

以上三種主張，皆屬前時屢經研究之點。要亦各有得失，而權其輕重，似仍以不設司法廳一種主張為最合宜。況目前大多數意見，已趨於司法統一之方針。尤應酌改複雜不齊之制度，以歸於劃一。或謂廢止檢察廳之議，近將實行。若以全省司法行政職權，完全萃於高等法院長之一身。於事理上，似不相宜。不知高等法院長，既受成於中央。如慮職權過重，不妨將該法院院外行政權，為之嚴定權限，責令切實奉行。其有不依所定權限處理事務者，當然予以糾正，或儆告之，甚者乃至予以撤換。如是，則絕無職權過重之可慮。所云各省高等法院院外行政權者，例如（一）關於所屬各法院之推檢遴請派署及薦署薦補事項。（二）關於所屬法院核轉其成績書類事項。（三）關於所屬職員之官俸

呈請核敍等級事項。（四）編製各法院及各縣司法經費之預算，暨核轉其決算事項。（五）考核各法院及各縣之司法收入事項。（六）對於各縣辦理命盜案件之審限，記功過，及交付懲戒事項。（七）關於承審員管獄員之任免及懲獎事項。（八）關於監督各監所一切事項。（九）關於疏脫人犯呈請懲戒事項。（十）關於監督律師及其懲戒事項。凡此種種，皆屬各該高等法院秉承中央賦予之職權。今如裁撤司法廳，實行高等法院院長制度，自當本上開各項事務，嚴定權限及考成辦法，責令各該法院院長分別奉行。依此辦法，不獨於司法統一，深有補益，且於國民政府對於司法與民更始之至意，亦極有關係。是否有當？敬候

公決。

（2）會議錄　凡屬各種會議，既須履行召集，開會，報告，提議，討論，決議等種種法定程序，不可不謂慎重將事。且凡關決議之件，均應施行政令之重要根據，自應將決議經過，一一作成紀錄，其程式體例，亦屬近時創格，茲舉例如左：

（一）各種常會與臨時會會議錄

（某機關或團體）第某次（會名）會議記錄

日期　某年某月某日（星期某日）

地點

出席者　某某若干人

列席者　某某若干人

主席或臨時代理主席　某某

上下午某時某分開會主席恭讀　總理遺囑全體肅立

甲　報告事項

一主席報告本日係常會或臨時會逐項報告如下

1. 某項事件

2. 某項事件

3. 某項事件

乙　討論事項

一關於某項問題

決議……

二某某提議……請公決案

決議……

丙 臨時動議

一某某動議……請公決案

決議……

上午/下午某時某分散會

(二)各種聯席會或談話會會議錄

某甲機關乙機關或甲團體乙團體第某次(會名)會議紀錄

日期 某年某月某日(星期某日)

地點

出席者

甲機關團體方面　某某若干人

乙機關團體方面　某某若干人

主席　某某

上下午某時某分開會主席恭讀　總理遺囑全體肅立

甲　報告

同前

乙　討論

同前

上下午某時散會

丙屬於訴訟類者：

(1)訴願書　凡人民對於中央或地方官署之違法處分或不當處分，致損害人民之權利或利益，而不涉及司法範圍者，得依訴願法以書面提起訴願，是爲訴願書。其所以別於呈文者有二：一訴願非因官署之違法或不當處分，在權利上或利益上受有損害時，不得提

起。二訴願非依法定程序提起者，不予受理。至其體例有如呈文者，亦有如訴狀者。茲舉式如左：

訴願人　某某　年歲　籍貫　職業　住址

代理人　某某律師（無者從缺）

被訴願人　某某官署

爲……一案不服某官署之……依法提起訴願事：

甲　原因

本文

乙　理由

本文

丙　請求

本文

附證件

某官署鈞鑒

中華民國　年　月　日

(2)辯明書　凡原處分或原決定之官署，經人民訴願後，對於受理訴願之上級官署，應辯明其所以處分或決定之理由，依法定限期，具書繕述，是爲辯明書。其體例亦近似呈文，惟應就訴願要旨分別辯明而已。亦有作成如法院中被告辯訴狀者，玆舉式如左：

辯明人　某某官署

爲對於某某等訴願不服……處分或決定一案依法辯明事：竊某官署於某年某月某日奉發訴願書副本，理合依限具書辯明如左：

一事實　本文

二理由　本文

綜上辯明敬請

鑒核云云謹呈

某某官署

中華民國　年　月　日

(3)決定書　凡受理訴願之官署，就人民訴願暨下級官署辯明之各理由，爲書面之決定者，是爲決定書。其式如左：

訴願人

某某　年歲　職業　籍貫　住址

某某　年歲　職業　籍貫　住址

代理人

某某　年歲　職業　籍貫　住址

被訴願人

某某官署

右列訴願人爲不服被訴願官署……之處分或決定，提起訴願，並據被訴願人提出辯明書，書本（受訴官署名稱）審查決定如左：

主文

本案該被訴官署……仍予維持原案，或應予變更原案，其……一節應如何辦理云云。

事實

本文

理由

本案根據上述事實云云本（受訴官署名稱）本此理由，依訴願法某條，特爲決定如主文。

職官姓名

中華民國　年　月　日

論設立行政法院之必要

按舊制人民對於中央或地方最高級行政官署之違法處分，致受權利上之損害者；或以訴願至最高級行政官署仍不服其決定者，得依行政訴訟法提出訴狀於平政院，被告官署應具答辯書，平政院則本雙方理由，爲之裁決。現平政院業經取消，尚無相當機關受理行政訴訟，不免遺憾。蓋人民受人民之非法損害事小，而人民受官署之違法處分事大。且改革以還，綱紀尚未整飭，各級官署遂得濫用威權，人民權利，日受損害，實有無計數之痛苦，遂爲無可告之人民，吾不知謀國救民者，亦

曾加以注意否乎？

丁屬於證驗類者：

（1）護照　護照係保護出外辦公人員，或轉運免稅貨物，暨外僑旅行之文書。凡遇關卡盤查，乃示以護照，以證明其身分，或應免稅之緣由。如其合式，關卡卽當隨時照驗放行。此項護照，大多皆由出發地之最高級官署發給，惟外國人至內地遊歷或本國人之往外國者，皆由我國外交主管官署及該國領事會同簽字，方能有效。

又此項護照或印或寫，尋常以兩聯者爲多，卽一存根，一護照也。茲舉式如左：

存查

某官署某官某姓　　爲

存查事今據（本文）請領護照前來除准予塡給護照外合備存查須至存查者

中華民國　年（印）　月　日

限若干日回銷

某字 第 印 號

護照

某官署某官某姓　　爲

發給護照事照得（本文）誠恐沿途盤詰有礙遄行爲此合行給予護

照仰經過軍警關卡一體驗照放行毋得留難阻滯該員亦不得包攬偷

稅藉故稽延任意逗留致干未便切切勿違須至護照者

計開運送某省某物若干

右給 某某姓名 / 某官姓名 / 某團體名稱 准此

中華民國　年印　月　日給

限若干日繳銷

按護照即漢時之棨信，所謂傳信之符，用繒帛或刻木爲之。如後漢書註云：「兩行書繒帛，分持其一，出入關合之，乃得過。」今之護照有存根，蓋本諸此，惟存根不由驗照機關收執而已。又前清職官就職或到省部中發給執照，亦稱文憑，統稱憑照，實則亦爲護照之類。今廢不用。

(2)證書　此項證書，係中央或地方各機關證明某項人員之資格或成績之文書，如律師，醫師，會計師，暨學校畢業證書等類是也。或證明某項著作物或製造物得享受法律所給予之權利之文書，如著作權證書，工商品檢驗證書之類是也。其程式在本文前書明「某某證書」一文首則稱「爲證明事，」亦有略而不書者。文末用「此證」字樣。文後應由核發機關長官署名蓋章。此類證書大都二聯，一以留存本機關存查，一以發給受書人收執，不再繳銷，此與護照不同。

(3)證明書　凡遺失任命狀或文憑等件，未便補發者，官署得因遺失人之請求，准予給書證明時用之。茲舉式如左：

證明書

爲發給證明書事據（敍呈請事由）等情據此查云云應卽准如所請發給證明書以爲執據此證

右給某職官某姓名收執

中華民國　年印　月　日　給

戊屬於報銷類者：

（1）摺報　摺報向稱淸摺，係爲呈報購辦器具或某項費用之用。通常均用白摺或白摺之有紅格者。其式向例不塡年月日，不宜襲用。茲擧式如左：

幅面

清摺

內幅

謹將職（機關名稱）（某項事由）開具清摺呈請

鑒核須至摺者（此句近例少用）

計開

（以後即將項別花名錢數次第開列）

（2）册報　册報向稱四柱清册，須以白紙釘成，不露線跡，蓋係包面暗釘者。册面書簽，下首蓋印一顆。册中騎縫處，均用地角正印。茲舉式如左：

騎　　　　　　　　　　　　　　冊面

某官署造送某年

某月份報銷清冊

印

印

騎　　　　　　　　　　　　縫

謹將民國某年某月份收支各款開具四柱清册呈請

鑒核

計開

舊管

某月份存……

新收

收……

收……

共計……

開除……

騎　　　　縫

支……

支……

共計……

實在

淨存……

中華民國　　年印　　月　　日

印

縫

底册

誓詞之四義

己屬於宣誓者：

（1）誓詞　誓詞始於甘誓，其後秦誓，牧誓，皆用之於軍旅。秦漢將帥誓師，卽本諸此，此一義也。但殺牲歃血，以爲盟誓，乃約信之辭。昔劉彥和論之曰：「三代盛時，初無詛盟，雖有要誓，結言則退而已。周衰，人鮮忠信。於是刑牲歃血，要質鬼神，而盟繁興，然俄而渝敗者多矣！以其爲文之一體也，故列之。夫盟誓之文，必序危機，奬忠孝，共存亡，戮心力，祈幽靈以取鑒，指九天以爲正，感激以立誠，切至以敷詞，此其所同也。然義存則克終，道廢則渝始，存乎其人焉耳。」此又一義也。至受命稱誓，見於周禮，凡諸侯之適子，誓於天子，攝其君，言受命於天子，此又一義也。迨至黨國成立，凡文武官員及其他依國家法令執行職務之人，須設誓後，始得任事，曾於十四年十一月一日公布宣誓令。玆將詞式暨儀式分別列舉如左：

甲宣誓之詞式

一文官宣誓詞式如下：

余敬誓余將恪遵

總理遺囑，服從黨義，奉行國家法令，忠心及努力於本職，並節省經費。余決不僱用無用

人員，不營私舞弊，及授受賄賂。如違背誓言，願受本黨最嚴厲之處罰。

二武官宣誓詞式如下：

余以至誠實行三民主義，服從長官命令，捍衛國家，愛護人民，克盡軍人天職，此誓。

乙宣誓之儀式

一宣誓於就職地，公開行之。

二對於國旗黨旗舉右手宣誓。

三宣誓時，最少須有國家職員一人在場作證。

論公牘之本質　計久遠　尙實事

第四章　儲養

昔者仁和費丙章有言：「官場多虛文而少實意。每見書札往還，皆書記家言，套語浮詞，毫無眞切之意，最爲無謂。且不獨書札爲然也，卽公牘移行，何獨不然？上司所行者，照例轉行，或備文申覆，不過虛應故事，絕無眞心貫注於其間。雖終朝判？牘堆案盈几，一書吏能爲之，亦何益於民生國計乎？」故公牘本質之可貴，貴在一字一句皆從民生國計上着想，計久遠不計目前，尙實事不尙虛文。然而計久遠者，必須有恆心，有定力。蓋天下古今之事，愈遠大則愈非旦夕可以觀效，而有旦夕可以觀效者，決非遠大。利害固久而後見，是非亦久而益明。吾人苟心存利濟，自覺功業無有盡期，而世間事事物物，亦到處形其缺陷。惟事事求其有益，念念矢之無愧，庶幾日計不足，月計有餘。萬不可稍遇挫折，便生消沮，所謂久遠之業，悉基於此，故必勗之以無倦。

尙實事者，必須能克己，能利民。蓋官吏無分京外，總不外乎國計民生二者之中，理有相因，事難偏廢，京官則能言而不能行，外官則可以言，卽可以行，長官則能言而不能行，屬吏則可以言，卽可以行，尤以縣市之官，一舉一動，與人民息息相通，不獨貪廉爲人民身家所係，卽勤惰明昧之間，緩急寬

戢之際，亦爲人民休戚所關。故爲地方除弊，做得一件，便是一件，粉飾舖張，最所切忌，遺本逐末，亦爲大病。蓋國家不少隨分供職之人，惟少實心任事之吏。實心任事者，隨時隨地，必期於公家有益，而於一己之得失，自應置諸度外。然亦有有眞至之胸襟，與夫切實之學問，而不身體力行者，則於事仍屬無濟，故必期之以篤行。

學優而仕，言之足徵。倘平時毫無儲養，一旦從政，鮮有不誤國殃民者。蓋入仕之先，或則困之以經濟，則債累重而廉恥之念消；或則束之以趨逢，則揣合工而氣節之念淡。旣經入仕，則又得失念重，止顧目前，遂多不情之舉，暗昧之行。又或視官衙如傳舍，敷衍因循，得過且過。是國家何須用此官，而人民又何須養此官耶？故居官治事，必先力祛私心。但問義理之是非，不問時地之久暫。在任之日，務須抖擻精神，盡心民事。要知仕途雖無百年不去之官，然一日有一日應盡之職。蓋人類社會，有不斷之進化。前乎我者，已有不勝計算之歷史。而後乎我者，則更無有窮期。吾個人在此進化過程之中，所分得之工作，即使胼手胝足，終其身不及萬萬分之一。故此不及萬萬分之一之工作，有生之年，應如何發奮磨勵，勇往直前，以免虛度此生，爲社會蠹。何況居官之日，爲時僅暫，竟有希圖敷衍塞責，瘦民以肥己者，是皆由於無學，或學而未達者也。諸葛武侯有言：「鞠躬盡瘁，死而後已。」責任當前，生命

殉之。如無儲養，何足以語此？蓋人之才，當以學廣之。才之長，當以勤慎拓之。而尤要以操守清白爲本。操守清白，以不貪財始，以不徇私終。貪之一事，爲從來摧毁人格之唯一大敵。陶覺氏曰：「人祇一念貪私，便消剛爲柔，塞智爲昏，變慈爲慘，染潔爲汚，壞了一生人品，故古人以不貪爲寶。」此猶僅就常人言之耳。至於以仕途爲發財之捷徑，以做官爲發財之事業，幾爲現代社會所公認。故無怪乎人民視官爲盜匪，畏官如虎狼。而爲官吏者，則素貪私而行乎貪私，素威福而行乎威福。其如何能使人不賤官，官不敗國乎？旨哉！曾滌生之言曰：「予自三十幾以來，卽以做官發財爲可辱可恥，以宦囊積金遺子孫爲可羞可恨。蓋子孫若賢則不靠宦囊，亦能自覓衣食。子孫若不賢，則多積一錢，渠將多造一孽。後來淫佚作惡，大玷家聲，皆有錢爲之。故立定此志，決不肯以做官發財，留銀錢與後人。」故做官而不貪財，則操守自然清白。然清而不勤，墮廢於冥冥中者，不知凡幾？勤而不慎，則鹵莽滅裂，終於潰敗。慎而不和，則嶢嶢者缺，事亦無成也。雖然，辦事固在和平，然諱匿眞情，含糊搪飾，非和平也，直朦混耳。夫做官而能不貪財，求諸近世，已屬難能。如再能不徇私，尤爲可貴。但徇私之道，亦有多端，若或攻發陰私以爲直，或刻薄勝法以爲嚴，或吹毛求疵以爲明，或討好上司以爲勤，或越權攬政以爲能，或圓滑諉卸以爲巧，諸如此類，皆由於利己徇私之念而起。其戕賊品性，害與貪等，特吾人未深思之而

京官外官之通病

青年官吏之通病

已。然則不貪則廉，廉則正。不私則明，明則公。其廉而不明，或明而不廉者，皆非我所望於革命之官吏也。

次則近世之從政者，大率皆如曾滌生先生於應詔陳言疏內所言：「有守者多，而有猷有爲者，漸覺其少。大率以畏葸爲愼，以柔靡爲恭。以臣觀之，京官之辦事通病有二：曰縮退，曰瑣屑。外官之辦事通病有二：曰敷衍，曰顢頇。退縮者，同官互推，不肯任怨，動輒請旨，不肯任咎是也。瑣屑者，利析錙銖，不顧大體，察及秋毫，不見輿薪是也。敷衍者，裝頭蓋面，但計目前，割肉補瘡，不問明日是也。顢頇者，外面完全，而中已潰爛，章奏粉飾，而語無歸宿是也。有此四者，習俗相沿，但求苟安無過，不求振作有爲。將來一有艱鉅，國家必有乏才之患。」迄今七十餘年，吏風之壞，一如疇昔，比年革命，對於官僚惡習，亦曾痛加革除，然而積重難返，誠非旦夕可期。近之青年官吏，舊習未染，朝氣方張，鼓盪直前，誠可滌除邪垢。但惜其救國心長，治事才短，不失之於剛愎刻薄之偏，即失之於躁進褊急之弊，又或遇事無通盤之籌計，立言少反省之工夫。又有潔身自好者流，視仕途爲畏途，願終其身從事革命，以保全其名節。良以歷年革命，往往爲革命而做官者甚少；爲做官而革命者則甚多，故一旦做官，便不革命，將來革命，能否成功？但觀官吏之能否繼續革命。然官吏之能否革命？應先觀其心術，察其行爲。其有心

術雖正，而視人民之休戚，時事之得失，如秦越之肥瘠，漠不相關。縱能潔己奉公，仍無足取。其眞爲革命之官吏者，不擇地，不擇官，惟就可以盡心措手之處，埋頭做去。昔者中山先生亦曾勸人立志做大事，不可存心做大官。無論何事，只要從頭至尾澈底做成功，便是大事。只要遇事切實去做，言顧行，行顧言，言行如一，便可以成大事。即以公文而論，苟能在卷牘中留一分精神，便可爲人民減一分苦痛，余嘗謂擬出有益於民之公文一道，勝貼不着實際之標語千張。蓋爲治不在多言，顧力行何如耳！此外浮沈遲速，均非所知。總期淡於仕進，切於措施，寧靜致遠，義其在斯。彼有連年遷擢者，每歷一官，不及察民生之休戚，更不暇辨地方之利弊，又復遷去，他人羨其赫赫，而循名責實，反躬自問，忽忽虛度，誠多不堪回首者。俯仰之間，能無愧怍？故在平日必須儲才以備用，養氣以立身，寧國人負我而不見用，不願用我而有負國人也。有志之士，其各勉旃！

第五章 撰擬

善治公牘者，最重平時積學修養，其次則必熟悉政令之源流，探索民生之利病，復次則凡一興一革，務於人時與地，求其適合。過之則引起社會之糾紛，不及則滯礙國家之進化，前已不憚煩言之矣，茲章所欲論者，祇就撰擬而言，夫撰擬公文其應如何論事屬詞，方稱佳構，則有應申述之者。蓋公文之撰擬，雖繫乎人之品識才學變化無方，然而在此錯綜變幻之中，亦未始無常行不易之法，茲分述之，有數端焉。

（一）專一　按公文以一文專敍一案爲原則，萬不可希圖省事，累敍數案雜併於一文。無論其文爲上下平行，均應守此原則。蓋一案發生，分別行轉若干處，行文往復若干次，經年累月若干時。凡與此案發生關係之機關，均依其性質分別歸檔，蓋一案自有一案之遞嬗變遷之歷史，絕不可與其他案件相混淆，使無論何人賡續辦理此案，毫無隔閡疎漏之虞，此文尙專一之效也。但互相關聯之案件，分辦不如合辦者，大都皆以性質相同，或須連帶解決之故，因此而彙案併辦者，自不在此例。

（二）互助　機關間公文往還，其有便利於關係機關者，應盡量協助，蓋國家機關之組織，貴乎

密切靈敏，方能收其效用。譬如甲機關致復電於乙機關，但曰元電悉，已轉令該縣辦理矣，特復，等語。乙機關收文之後，必須先查明何月元日？元日何電？該電何事？蓋每年有十二個元日，元日或不止發一電，該電係爲何事？均待查明。假使甲機關發復電時，能注意元電係上月之來電，且係元日來電之爲丙事者，則應復以上月元電誦悉丙事已飭某縣辦理，自使乙機關一收到復電，即明瞭此電係爲何事。豈非與人方便而人之便我者，亦何獨不然？他如「業經令遵在案」「業以第某號指令在案」「前經鈞府委員會議公決在案」一等語，諸如此類，甚似啞謎。究竟何時令遵？令遵者又爲何事？第某號指令者？究竟如何准駁？會議公決，究經第幾次會議？尙須收文機關，逐一檢查案卷，方能明其究竟。己所不便，勿施於人，斯皆未明互助之道也。

(三)主附　辦事應分緩急輕重，立言應有主要附從。擬稿之時必先明辨主附，萬不可先想何事，便寫何事。又來文之主附與去文之主附，未必如一，例如某縣來呈爲剿匪請奬，主在請奬。但在上級機關，則主在匪患。是各以其地位之不同，主附卽隨之而異，此不可不知也。

(四)理法　處理司法事件，應先法例，後條理：處理行政事件，則宜先條理，後法例。蓋行政範圍內之事項，不若司法事項之整齊劃一，往往有一事件，明明應請司法救濟，而故請行政裁決者，又如

某種事件照例應由縣查辦而故使其查復，由省核奪者，前者則應加予糾正，後者則應隨時裁量。總之遇事，應自有主張，切忌舍已從人。但亦非謂固執成見，剛愎自用。故所謂自有主張者，要皆不離理法之範圍也。

(五)先後　辦理案件，須有一定之程序，依次進行，萬不可陵節躐等。譬如某種案件，必須查明再辦，或必須請准再行。又如陳言論事，必須先明依據，以爲立言之張本。如果草率從事，小則授人笑柄，大則貽誤要公。關係之鉅，有如此者！故曰：「知所先後，」則近道矣。

(六)經緯　公事行文，自有經緯，凡能使一文化繁爲簡，趨易避難者，全在引申段中，視其如何布置其經緯？其布置之法，則不外先求一案同異之點，同點多者，則求其異者以爲經，同者以爲緯；異點多者，則求其同者以爲經，異者以爲緯，然非久治公文者，不易善其事也。

(七)地步　凡行一文，必須先佔地步，能佔地步，然後對下能保其威信，對上能免於駁斥。其法約有三焉：一立言須有確實根據，二少用果斷之詞，三指示待查之件，應從抽象立論。但此非謂尙模稜之語，作兩可之詞，是又文之下者，不可傚也。

(八)態度　凡處理一案件，應持之態度，必須和平中正。御下過嚴則傷情失體，過寬則紀綱廢

弛。事上過亢，則遇事掣肘；過卑，則自貶人格。尤以辦理查劾之件，欲求不涉嫌怨，更非易易。惟有不爲隱飾，不事吹求而已。

撰擬公文，苟能具備右述諸端，亦可以寡過矣！昔者吳芝泉先生嘗謂辦理公文有四宜，良足取法，茲附錄其文如左：

一宜謙虛，好高自滿，最易誤事。吾人處世接物，在在應謙虛。而處理公務，尤忌高傲自是。人雖才能卓越，庸有所見不到之處，事或未能自信，不妨向同僚請益。卽所辦文件，受人評彈，亦應平心靜氣，默察其言之當否，不可有絲毫忿嫉之心。昔大舜聖帝，尙好問察邇。諸葛賢相，亦云集思廣益，此吾輩所宜取法也。

二宜謹愼　官廳一紙文書，大則關國家之利病，次亦繫人民之休戚。事無論大小，於尙未屬筆之先，均須詳思熟慮，如何方爲有利？如何方能防弊？必求毫髮無憾，然後下筆。蓋人非全智全能，百密猶不免一疎，若掉以輕心，未有不僨事者，此吾人所宜注意也。

三宜勤勉　勤勉二字，無論有事無事之時，皆宜留心。公事到手，若玩愒不辦，勢必日積日多。及事務積壓，始行清理，潦草塞責，必多瑕疵。故公事一到，卽應隨時辦理，案無留牘。斯辦事有細審之餘

地，不致張皇失措，此有事時勤勉之效果也。仕優則學，端在利用公務餘閒。舊有案牘，足以增長閱歷。古近書籍，足以開擴見聞。公餘泛覽，獲益甚宏。聞見多則積理富。一遇有事，胸中先有把握，便有左右逢源之樂，此事無時勤勉之效果也。

四宜守正　古人製字，背公者謂之私，旣辦公事，自不容懷挾私意。私則背公，背公則非正。吾人出任國家公務，自應袪除私意。將正之一字，銘諸心腑；無論友朋囑託，不宜曲徇，卽長官之命有時心所不安，或於法有未盡合，亦應委曲陳述，不得阿諛逢迎，以求容悅。

第六章　結構

第一款　實質上之結構

公文之結構，自其實質言之，除一二特殊性質之公文，如任免令，任命狀等文之外，雖名稱各異，詳簡互殊，總不外依據，引申，歸結三段結構而成。故與其他文字可以翻陳出新者，迥不相同。玆分別論之如左：

一論依據　依據者，即凡行一公文，必先有所依據。或據法令，或據前案，或據先例，或據理論，或據事實，或據來文，諸如此類，皆爲本文引申論列之根據。蓋案皆可考，言必有徵，此治公牘者應守之規律也，故首重依據。惟所依據，雖曰奉令，准咨，准函，據呈，據事，査案，依法，然而所謂令，咨，函，呈，事實，檔案，法例，等等，孰爲正確者？孰爲虛僞者？孰爲違法命令，不應服從者？孰爲形式未具，不當收受者？孰爲非屬職守之所應爲，而須加以拒絕者？孰爲已失時效之法令，不得再爲適用者？孰爲與現行政法觀念似相抵觸，而應先行請示者？孰爲跡近矇混揑飾，應先確查，然後核辦者？孰爲不相系屬之公文，不

當引爲根據而行使其職權者？孰爲貌似根據確鑿，而實則希圖欺騙者？孰爲冒充名義，以圖取得承認之根據者？孰爲事雖非是，而當時當地，有特殊情形不得不然者？諸如此類，變態萬端，倘或掉以輕心，立可招非致誤。惟有勤閱政報以明法令，澈查檔案以窮原委，反覆推證以辨眞僞，苟有毫末之未安，卽應存疑而勿斷。核驗復對，不厭精詳。分析推敲，必期細密。如此始能寡過，然後日起有功。

二論引申　引申者，卽以依據爲張本，從而推論新事實之應如何處理，引申種種確切不可顚覆之理由。故依據倘屬正確，引申本無困難，惟依據性質，述而不作。引申之文，言出自我。必須吐辭扼要，層次井然。前後言語，聯絡貫穿。譬如結絲爲網，全體相因。一綱旣舉，萬目俱張。長文如此，短稿亦然，此其一。凡有引申，必本充實之理由，爲謹嚴之論斷，萬不可略得一知半解，卽沾沾自喜，信口侈談，一若言之成理，持之有故。殊不知其所謂理與故者，乃至脆弱而不可恃，一經反詰，立卽崩潰，不復有存立之餘地。故善治公牘者，無論呈上令下，必虛心平慮，求其所必至者以立言，然後能切中事理，久而不渝，雖經駁難，不能動其毫末，斯爲尙矣，此其二。

三論歸結　歸結者，卽本引申之種種理由，以定其所以如此命令，或如此請求，以使對方不得不遵從，或不得不准行。從來依據須屬正確，引申必當謹嚴，至於歸結，仍有二事應注意者：一曰可能，

二曰分際。凡善法公牘者，令必行，然後令，若事有窒礙，不能見諸實效者，不令也。請必准，然後請，有所請求，如無把握，徒以嘗試，以冀萬一之邀准者，不請也。爭必服，然後爭，根據確實，理由充分，乃出之以爭，如或各有所憑，抑僅本諸臆斷，不能使對方必折服者，不爭也。言必用，然後言，陳言建議，可以表其才學，然而非時非地，又非其人，言歸無效者，不言也。此之謂可能。令之可行者，其所訓飭之寬嚴，務須恰合當時之環境，不及則不尊威，過之則失體統，請之可准者，要亦有一定範圍之可循，苟有逾分之求，必遭嚴峻之拒；爭之可服者，亦不可語涉偏激，倘覺昌言痛詆，以圖快意，則徒損感情，必致僨事；言之可用者，亦當溫和謙抑，易得同情。如果排斥衆議，力持己見，同我者皆是，異我者全非，顯然意氣用事，言之豈可望成，此之謂分際。然而亦有知其不可行而令之者，知其不可准而請之者，知其不可服而爭之者，知其不可用而言之者。是其原因或則以紀綱所繫，不得不令，或則以利害權衡，不得不請。或則以事關人格，不得不爭。或則以責無旁貸，不得不言。如此情形，非因下級恣肆，即屬長官昏庸，非不得已，毋須爲之。

附公文實質結構圖

圖一

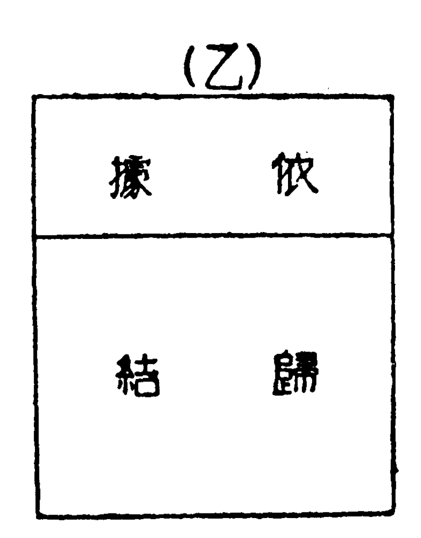
(甲)

依據

引申

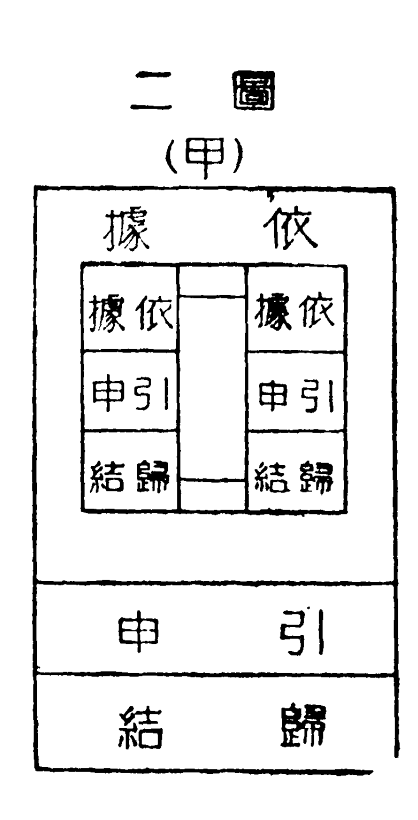
歸結

(乙)



圖二

(甲)



(乙)

依據

依據

依據

引申

歸結

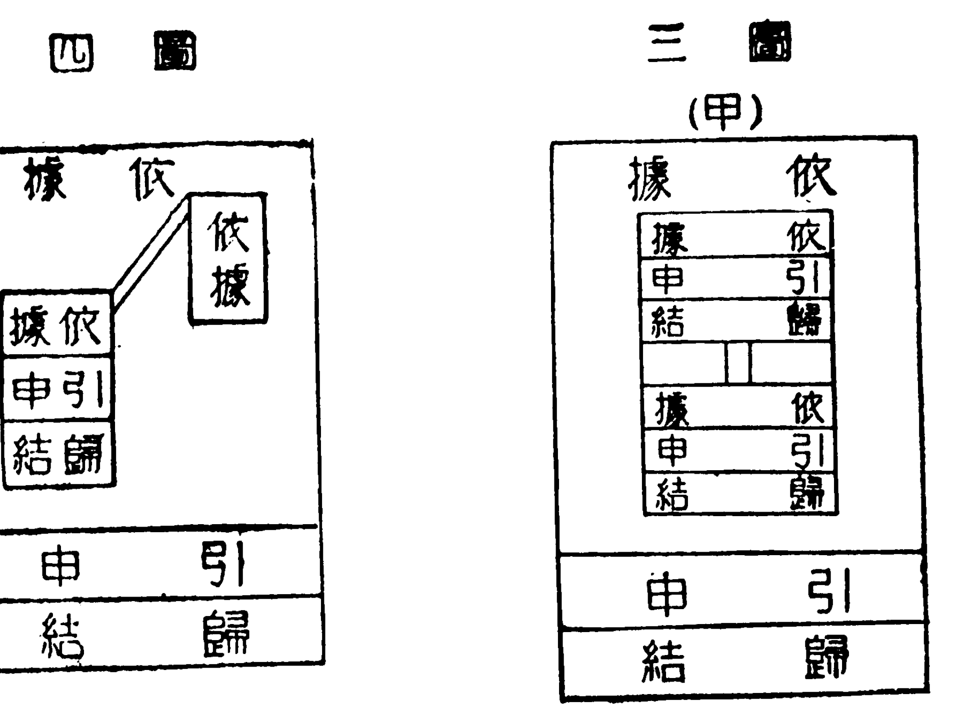
引申

歸結

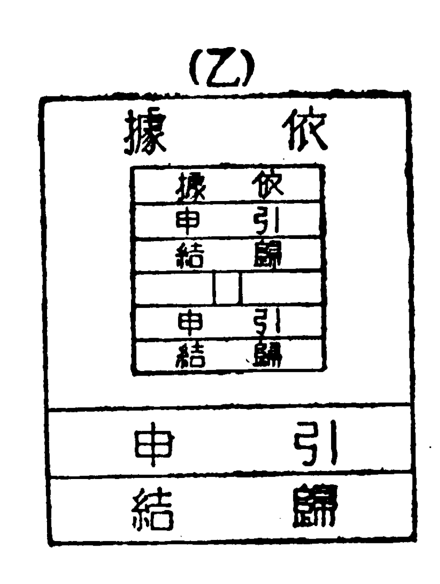
圖三

(甲)

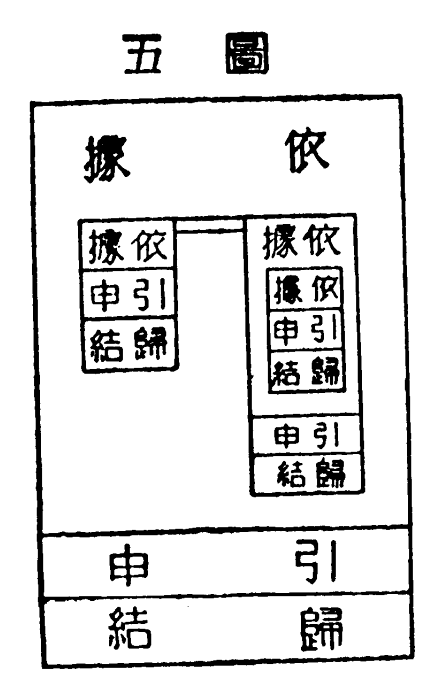
圖四


依據
依據
引申
歸結
依據
引申
歸結
引申
歸結
依據
依據
依據
引申
歸結
引申
歸結

(乙)


依據
依據
引申
歸結
引申
歸結
引申
歸結

圖五


依據
依據
引申
歸結
依據
依據
引申
歸結
引申
歸結
引申
歸結

圖七

(甲)

依據
依據
依據
依據
依據
引申
歸結
引申
歸結

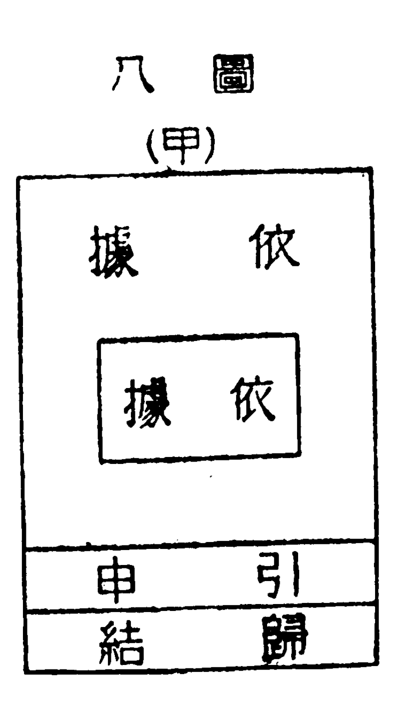
(乙)

依據
依據
依據
依據
依據
歸結
歸結

圖六

依據
依據
依據
依據
依據
引申
歸結
引申
歸結
引申
歸結
引申
歸結
引申
歸結

圖八



附右圖釋例

釋第一圖例　(甲)爲令遵事：奉鈞某甲機關第某號令開云云(敍來令依據，引申歸結三段)等因。奉此，查此案云云。(敍本文引申段)除……外，合行令仰某乙機關云云此令。　(乙)爲令遵事：奉鈞某甲機關第某號令開云云(敍來令依據，引申歸結三段)等因。奉此，除……外，合行令仰某乙機關云云此令。除外附言，可有可無，餘例亦同。

釋第二圖例　(甲)爲咨覆事：准貴某甲機關第某號咨開云云(敍來咨依據，引申歸結三段)等因(正核辦間)又奉某乙機關第某號某令內開云云此令等因。查云云，除……外，相應咨覆，即希查照云云，此咨某甲機關。　(乙)爲咨覆事：准貴某甲機關第某號咨開云云(敍來咨依據，引申歸

結三段）等因。准此，查此案前奉某乙機關第某號令云云，業經（如何如何辦理）在案。（以下本文引申段，可有可無。）茲准前因，除……外，相應咨覆，卽希查照云云。此咨某甲機關。

釋第三圖例　（甲）爲呈覆事：奉鈞某甲機關第某號令開云云等因。奉此，遵卽轉飭某乙機關遵照辦理去後，茲據呈稱爲呈復事奉鈞某機關（卽本機關）第某號令開云云等因。奉此，查（以下接敍來呈引申段及歸結段）等情前來。查（以下本文引申段）除……外，理合具文呈覆，敬請鑒核，指令祇遵，實爲公便，謹呈某甲機關或官某。　（乙）爲呈覆事：奉鈞某甲機關第某號令開云云等因。奉此，遵卽轉飭某乙機關遵照辦理去後，茲據復稱（略去依據段逕敍來呈引申段及歸結段）等情前來。查（以下本文引申段）除……外，理合具文呈覆，敬請鑒核，指令祇遵，實爲公便，謹呈某甲機關職官某。

釋第四圖例　爲令……事：案查前奉某甲機關令飭辦理某某一案，業經……令飭遵照在案。茲奉某乙機關第某號令開云云（敍來令依據，引申，歸結三段）等因。奉此，查云云（以下本文引申段）除……外，合亟令行該（機關）云云。此令。

釋第五圖例　爲令知事：奉某甲機關第某號令開：據某乙機關呈稱（依據，引申，歸結三段）

等情。據此，查云云（引申段）（歸結段）等因。又奉某丙機關第某號令開（依據，引申，歸結段）等因。奉此，查云云（本文引申段）（歸結段）此令。

釋第六圖例　爲令遵事：奉某甲機關令開准某乙機關咨開據某丙機關呈稱准丁機關函開云云（依據，引申，歸結三段）等由。准此，（接丙機關引申，歸結二段）等情。據此（接乙機關引申，歸結二段）等因。准此，（接甲機關引申，歸結二段）等因。奉此，（接本文引申，歸結二段）此令。

釋第七圖例　（甲）爲呈復事：前奉鈞某甲機關第某號令以奉某乙機關令准某丙機關據某丁機關呈准某戊機關函爲某某一案，飭職某機關如何如何辦理等因。奉此，云云（接本文引申，歸結二段）謹呈某甲機關職官某。（乙）例與甲同，惟因有除外附言，已能達意，故無來令暨去文各引申一段矣。

釋第八圖例　（甲）爲咨覆事：准貴某甲機關函請辦理某某一案等因。准此，（本文引申段，歸結段）此致某某甲機關。（乙）例與甲同，惟無引申一段，此例大都適用於行轉之文。

第二款　形式上之分類

公文之結構，若自其形式言之，則因文之類別。而異其繁簡，分別之可得五種：

一屬於呈文類者　凡呈文之結構，最較詳備。起首有前由一段，以述全文之梗概，然亦有簡書爲「爲呈請事」或「爲呈復事」者，實非正格。次則有依據一段，以敍本文發動之來源。次則有引申一段，以申說本文之意見。次則有後由一段，以總括全文之事由。但亦有從缺者，則或以文不冗長，或以文字關係，無此必要，是在擬稿者隨時酌定。次則有歸結一段，以敍本文之希望。再次則有附言一段，以補足本文應有之聲明。

二屬於令文類者　凡令，訓令，布告等均屬之。於此所謂令者，係指上級機關本於奉令執行，或本於行使職權，對於所屬之下級機關或人民，有所訓示而言，與對於所屬之下級機關或人民之請求所用之指令或批，性質大不相同，故其結構亦復異致。令之結構，其首段亦有前由，但不述及全文之事由，不過略用一二字以示本文之性質而已，如爲令遵事，或爲飭查事之例，然亦有並此而略去者，究屬破體。其次各段均一如呈之結構，惟無後由一段，是應注意。

三屬於批文類者　凡指令，或批均屬之。首段之前由，係摘述來文之事由，此與呈文之前由迥異。其次如依據，引申，等每從省略，往往逕以歸結出之，蓋批之性質，多爲准駁或指示辦法，所有依據

引申等項，必於來文中，備述甚詳，故無庸贅述，惟上級機關如另有依據，或必須引申者，自應隨時補足，以使下級機關明瞭意旨之所在。

四屬於咨文類者　凡咨與公函均屬之。咨與公函之結構，與令相似，惟用字不同而已。

五屬於電文類者　凡電令，電呈，電函，代電均屬之。電之結構無前由，無後由，其餘各段亦應有盡有。惟行文用字，力從簡略。

由是以觀，公文在形式上之結構，除依據，引申，歸結三段而外，尚有前後由及附言爲其組織之成分。玆分論之如左：

一論前由及後由　前後敍由之起源，實由於上行之文，義貴詳盡。案情經過，每多全敍，而上級機關，統轄各屬，綜覈名實。案旣紛繁，事又叢集。唯恐長官核閱，或難周至，收發摘由不免疏簡，故爲便上核閱起見，每詳摘案由於本文之首，又重言案由於歸結之前，前後敍由貴用詳式，義卽在此。惟現行公文之事由，規定發文機關自行摘敍。如再採用詳式前由，殊嫌重複。能用簡式，卽爲已足。故此後之用前由者，徒在形式，已無實際需要之可言矣。前由與後由本無必須相因之理，故有前由而無後由者，往例甚多。但無前由者，亦未必不可獨具後由，蓋如在「是否有當」或「是否可行」等語之

除外之意義

前，往往須有一總括之語，爲之前提，所謂總括之語者，卽後由也。餘如咨文，公函，訓令，布告等所用之前由，例多略而不詳者，蓋僅屬起首之語，不復有如呈上之義故耳。至指令與批所用之前由，雖係摘述來文之事由，但亦有時不可希圖省事，逕用來呈之前由，蓋來呈前由所敍之文，非必有批示所據以准駁之語，且指令與批，往往有利用其前由而節省其本文之字句者，詳前略後，此原則也。至如批示中亦有摘錄來呈者，則以前由或嫌冗間，或慮掛漏，不得不然。遇此情形之時，則前由轉可從略，此又不可不知者也。

二論附言　公文中附言之要例有三：

（1）除……外　除外所聲明之行爲，乃指除本文以外，同時所爲之有關係之行爲而言。按本文之行爲，爲不可分性，故在一公文之內，無論其如何命令，如何請求，如何飭轉，如何請轉，或附帶抄發文件，擬議條陳，均視爲一個行爲。反之於本文之外，或爲分行，或爲存查，或爲轉呈，或爲轉發，皆屬本文以外，同時所爲有關係之行爲，均當以除外之語以聲明之，如果所謂分行，存查，轉呈，轉發等行爲，若稍前於本文之行爲者，則當以「在案」之用語表示之，若稍後於本文之行爲者，則當分別上下行文用「已」「遵卽」「仰候」等字樣表示之。又若聲明其所爲之有關係之行爲，須有待

於日後，始得辦理者，則可以「一俟」「應俟」等字樣表示之。又若聲明此項有關係之行爲，自有主管機關負責辦理者，則應作爲本文中之行爲以表示之。又若聲明此項有關係之行爲，係屬消極的，或係不作爲者，則亦應認爲本文中之一部分一併表示之。又若敍述來文之除外行爲於依據段中者，則可改用「並」字以表示之。自此以觀，凡欲以除外字樣所聲明之行爲，事前須先將其性質，關係，時間分別辨明，然後下筆，非可造次從事也。

除外不入由之理由

復次，除外既係本文附帶聲明之文，故無論在上行文之前後由中，或下行文如指令或批文之前由中，以及各種文面之事由中，均不應見除外之字樣，蓋由之作用，在乎提要本文之次要部分，尚不入由，何況其爲本文附帶聲明之文？其理明甚。但亦有必須入由之時者，亦非絕無其例，當此之際，類多用「並」字以消滅之，此要法也。

除外在文內之位置

又次，除外在一文內之部位，要皆在歸結用語之前，如「除分行外，合行令仰遵照」之例。其所以然者，蓋凡屬歸結之段，皆所以表明本文全部行爲之結論。故即利用其開始表明結論之際，將其必要之關係行爲首先提出聲明，以免疏漏職此之故，於是又有如「理合具文呈請鑒核，除分呈外，謹呈某某」之例。蓋除外既屬本文之附帶聲明，繫諸於本文全文之後，原無不合。惟在受文機關行

除外代抄件之便利

文全引之際，如敘爲「據呈稱云云理合具文呈請鑒核除分呈外等情，」殊不多見，若易其部位，則有乖於全引之例。若將其節去，則又失其來文之義。蓋因其分呈其他機關，如爲此受文機關之直轄機關，則本機關對於此案之處理，實有限制，如此之除外行爲，雖屬附帶聲明，但甚關重要，殊有不得節去之困難。故如除外之行爲，在來文內自始卽敍在歸結之前，自可免去此種困難，然則如後之例，乃爲敞體，此其一。又文內如有後由者，則後由例多緊接歸結之段，當此之際，凡有除外之聲明，又應在後由之前，自屬當然之理，此其二。又除外之聲明，亦有不緊接歸結段而較爲適宜者，例如「此案究係如何情形，除批示外，合行令仰查明，呈候核奪。」則不如改爲「除批示外，此案究係如何情形，合行令仰查明，呈候核奪。」蓋如前之例，意涉兩歧。如後之例，則明明一令以查復，一批以知照，決無其他誤會，此其三。

又次辦文稿者，往往利用除外之聲明，而敍述另文者，例如「據呈前情，除以如呈備案，仍仰將辦理情形，於竣事後，詳晰具報，以憑核轉等語，指令印發外，理合備文轉報，仰祈鑒核備案」凡此皆屬受文機關，於照錄來文之外，並摘錄本機關對於來文機關所爲之行爲，不附抄令文，而以除外之字樣表而出之。但亦有以除外中所摘錄之語，作爲本文，而在除外中，則以極簡單之字樣表示之者。

除上不除下之不足取法

例如「當查某案迭經令縣查禁，茲查來呈所稱各節，事同一律，礙難准行，除批示駁斥外，理合備文呈報敬請鑒核備案」是也。又有在除外中引敍全文者，如「除指令呈悉，仰候飭縣查明，再行核奪，此令等因，印發外」之例是。但如此全引之文，如果文字冗長，則不宜採用此法也。

舊例尚有所謂除上不除下者，例如同一呈文，既具文於本管上級官，又具文於再上機關，則於呈本管上級官文內，在歸結段前，應聲明除逕呈某上官外一語。所謂某上官者，卽指再上級而言。所謂再上級者，卽指上級官之上級官而言。於呈再上級官之文內，則不必聲明已呈本管上級官。蓋上級與再上級之命令有所抵觸，當以再上級官之命令爲有效，如具文於本管上級官，不聲明逕呈再上級官，則本管上級官有所命令，以與再上級官之命令抵觸，歸於無效，往往因此而起衝突。若具文時加以除外之聲明；則本管上級官自當聽候再上級官之意旨，不致輕發命令矣。若夫再上級官則不必顧其下級官廳之命令，是以不必聲明焉。雖然，除上不除下之舊法，有時亦不可拘泥，具文於再上級官，不聲明已具文於次上級官，因不慮其命令之或有抵觸，豈不疑其爲越級具文乎？又如具文於本管上級官，而其事應於咨商或知會於平行官廳者，若不聲明並經咨商知會，豈不謂其不知辦事乎？（說見張念祖論公文程式）抑有進者，再上級官之核示辦法，往往因其有已分呈本管上級

官之聲明與否而有變更。故除外卽係聲明除本文以外，同時所爲有關係之行爲，準此以言，遂無所謂除上不除下矣。

(2)再……合併聲明/合併飭知　此尙附言，大都或以不便羼入正文而又有聲明之必要者；或以不値專用另文，而得便附帶言之，卽爲已足者。例如兩機關會銜之文，應聲明由某機關主稿，則於正文述畢，加敍一節曰：「再此文由某某主稿會同某某辦理合併聲明」又如下行文中，主要正文述畢，加敍一節曰：「再……合併飭知」之例是也。

(3)計……件　此項附言，例皆繫諸文後，往來公文，時有法規，章程，圖說，表册，銀款，印信等物，隨文附發，所有數量，在正文中，往往避免瑣碎，而須利用此項附言，詳爲開列，此其一；又能使兩方機關之收發歸檔等人員，無論何時，均得便於查對，不致遺漏，此其二。

附公文形式結構表

上行	平行	下行	上下行或平行
呈	咨或公函	令　訓令　布告　批　指令	電令　電呈　電函　代電

前由	依據	引申	後由	歸結	附言
一（詳式）呈為某某事（請） 二（簡式）呈為呈復事（送、報）	依法 奉令 准咨或函 據呈 查案 據事	引申申說意見（可有可無）	所有……緣由 可有可無	擬議 查復 聲復 請示 具報 請核轉 請備案 請核奪 請立案 請核收	
1. 為咨行事（請、送） 2. 逕啓者（復）	同上	同上		會商 會辦 徵詢 商請	同上
為令行事（逕 可有可無） 為令知事 為布告事	同上	同上		飭轉 飭擬 飭辦 飭查 飭報 飭遵 飭知 告誡 宣示	
呈一件…… 為……由	可有可無	引申（可有可無）		指示 裁決 駁斥 允准	附言用例不多

依據
引申
歸結
附言
以上結構計有四段各依其本文性質同上各該欄

附言
- 除……外
- 再……合併陳明
- 計　件

附言
- 同上
- 合併聲明
- 同上

附言
- 同上
- 合併飭知
- 同上

附言
- 同上
- 同上
- 同上

第七章　公文之敘法

公文之三段結構，幾爲一成不易，前己言之。至於敘法，則隨時因其關係之繁簡，而變態萬方，誠非易言者。蓋現今政治組織，至爲繁複。自自治機關言之，管理鄉閭之事項者，有村公所或里公所，村里公所之上，有區公所，凡二級。自地方機關言之，有各局，各局之上，有縣政府或市政府，縣市之上，有省之各廳或市之各局，廳局之上，有省政府或特別市政府，凡四級。自中央機關言之，有各部，部之上，有各院，院之上，有國民政府，國府之上，有中央黨部，又凡四級。自鄉閭而上，級凡十進，等級旁多，關係愈繁。其他如縣市之黨部，省市之黨部，以及中央直轄機關之分設於各省市者，及其附屬機關之又分設於各縣市者；又如司法機關之分設於各省市縣市者；又如軍政機關之分設於各地方者；又如各委員會或各局處之與國府，與各院，與各部，與各省，與各縣；其關係之多而且雜，不可勝言。故每一行文，分轉往復之間，苟欲明一案原委，輾轉引敘，詳略去取，而能不失其要者，則敘法尙矣。

公文敘法之性質，可分爲二類：一曰引敘，一曰自敘。

（一）引敘　引敘云者，述而不作，乃所以敘其依據之由來，而絕不參加己見者也。顧一案之發

生，自始至終，輾轉變化，往往由簡而繁，由少而多，由易而難。又或始則由下而上，變而爲由上而下者，又或以特殊之事實始而以普通之事件終者，又或有由通案變爲專案，另案者，又或有由散雜之案件，一變而爲彙辦之案件者，又或有始於行政處分，而終於司法裁判者，又或有由一縣市而牽涉於他縣市，由一省市而牽涉於他省市之事件者。故每一案件發生之初，其所引敍，必甚簡單，歷時較久，必益繁複，此當然之理也。故就引敍之形式言之，可分爲單引與複引二種；若就引敍之實質言之，又可分爲全引，節引，撮引三種。茲分別詮釋如左：

（甲）形式上之引敍

（1）單引　凡一公文之發生，有出自主動者，則其依據，往往引敍法律，條例，理論，事實，先例，前案等等；亦有出自被動者，則其依據往往引敍來令，來呈，來咨，來函等等。諸如此類，若僅屬於初次，或祇來自一處者，其所引敍皆單引也。

（2）複引　複引之文，無論主動或被動，要皆該案發動，非不止一次，卽不止一處；換言之，其關係方面，至少在一次或一處以上，故其所引敍，皆複引也。

（乙）實質上之引敍

(1)全引　全引之文，類多被動，往往依據來文，全部引敍，毫不加以刪減者是也。惟全引來文時，而來文中復全引其他來文者，亦有就其他來文，不用全引，而加以節略或撮要者，其例甚多，然仍不失爲全引之一種也。

(2)節引　節引之法，乃就來文原有字句，擇要引敍，只許刪減，不許更易文字，務使要語連綴，蕪詞盡去，而情事無缺，此不可不知也。

(3)撮引　撮引云者，乃就來文，撮取要義，以爲依據，故其引敍，用其意，而不妨更易其詞也。

以上引敍之法，略具於斯矣，但查國民政府內政部規定暫行公文革新辦法，關於引敍，亦有規定，其文曰：「公文呈轉之間，多錄全文，有時耗時廢事，臃腫累贅，不堪卒讀，除事實上有錄寫全文之必要時，應另抄附送外，一律摘錄要略，不可輾轉全錄，總以詞達意旨爲準，卽舊式公文，下行平行，亦多係摘錄來文要義，或抄發原文作爲附件。上行公文，並有除原文有案邀免全錄外，尾開某某事之格式，卽係撮要之法，儘可仿效，不可於擬稿時，希圖省事，儘寫令開云云此令，致形冗腐」等語。

論全引不能遽廢之理由

由此可知內政部對於公文引敍，主用節引與撮引之法，惟全引之法，亦有不能棄置不用者，其理由蓋有三焉：一則以初次轉行之件，大都須錄全文，如果抄發原文，而又摘錄要義於本文之中，實

舊例撮引法之不可用

屬多此一舉。蓋對方機關，既係初次收受，決無略原文，而僅憑摘要之理，故在此情形之下，發文機關而仍用節引或撮引者，實無此必要；二凡屬復文，原案既已在卷，本無再錄全文之必要，但上級機關，綜覈名實，諸事叢集，批閱來文，如果逐案查檔，往往易滋積壓稽延之弊，故下級機關對於呈復請示之文，往往照錄原令者，正所以備上級長官查閱前令，迅予批飭之用，勞下以便上，蓋有深意存焉；三近日各機關之稿件，鈎抹改竄之後，往往無暇清稿，尤以核稿者，並不專屬一人，增減塗改，責任不明，此類情形，幾爲省市以上各機關之通病，故塗改之跡，究竟在發稿之後，有無復經增減之處，無法證明。惟其如此，遂不免有朦蔽擅妄之情事。如果重要案件，下級機關奉令呈復之文，不將原令全敍，前項弊竇，不易立時發覺，甚或上官之違法行爲，竟有卸責於下級屬吏者，故遇此重要特殊案件，縱知耗時費事，仍有照錄全文之必要也。

又上行之文，舊例往往用「除原文有案邀免全錄外，尾開某某事」之格式，雖曰儘可仿效，但此種格式，究屬甚陋，蓋公文撮要，奉非老手不足以善其事，故出此下策耳。憶前見一呈文內敍：「奉鈞府訓令內開除原文有案邀免全錄外，尾開合行令仰遵照辦理，此令等因奉此。遵卽飭屬一體遵辦，理合具文呈復，敬請鑒核。」如此等文，幾成謎語，非經查出該項訓令，誠不知其所云何事。故吾人

抄發原件之救濟方法

擬復，能節引則節引，能撮引則撮引，如須全引，則全引之，願勿專圖省事，而仿效前人之陋法也。

至轉行機關抄發原件，最易延時誤事，余嘗擬有救濟之法：(一)轉上之件，原呈機關，或人民，或團體，於具呈時應備具呈文正本一份，副本一份，或一份以上之數，轉呈機關於轉呈時，即將副本照轉，無用抄錄。其轉行於同級機關間者，亦準此方法，(二)轉下之件情形有：(甲)有爲一般事件通飭各屬轉行者，(乙)有爲特定事件特飭某下級機關轉行者。甲項情形應仍照行現制。乙項情形應由原始發令機關逕令最後受令機關，而於最後受令機關之該管機關，則分令知照可也，但該管機關奉令時，仍有所轉令者，儘可自動令行，自無限制。

(二)自敍　自敍云者，乃本依據之所引敍而於引申段中，敍述已見者也。按一文敍一案，此通則也，然一案而列敍數事，一事而列敍數點，此又常例也。故自敍之法，又有三焉：一曰綜敍，二曰連敍，三曰列敍。列敍之中，又有二式：一曰分段式，二曰另行式。玆分別說明如下：

(甲)綜敍　公文既以一文敍一案爲通則，故案情單簡，在引申段中往往綜敍數語便入歸結，其例甚多，無庸贅述。

(乙)連敍　凡一案而列敍數事者，如查覆控告之件，報告政情之件，指示遵行之件，往往用叉，

至，再等等連綴字，依序連敍，層次亦甚井然，但總以該文只列敍一二事時，用此連敍之法，較爲適宜。

(丙)列敍　列敍數事，不適用連敍法時，乃用列敍之法，以救濟之。列敍之方式，則又分段與另行二種：

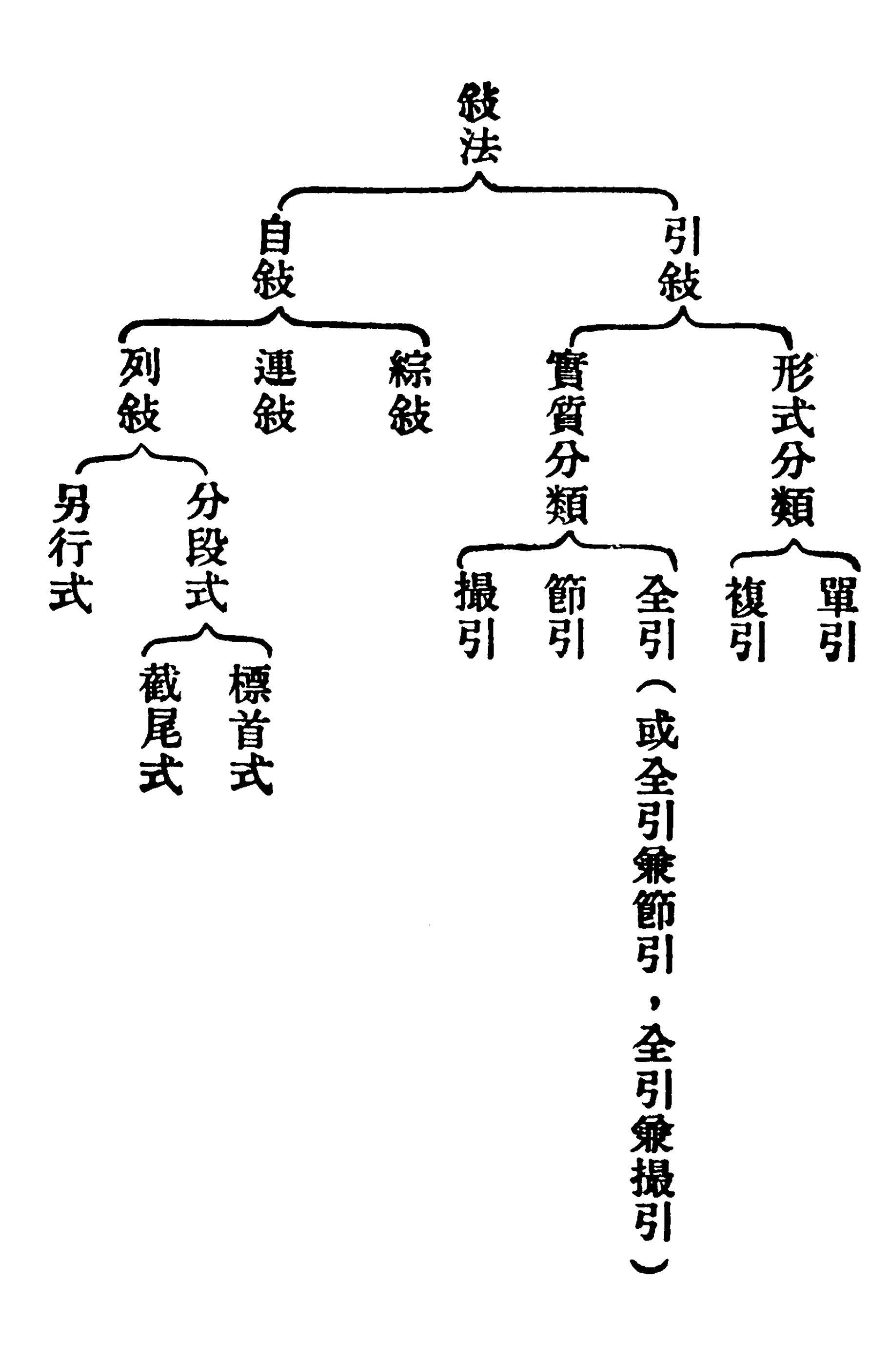
1.分段式　分段列敍，在公文中用之已久，亦最普遍，但其方式又有二種：

(A)標首式　此式大都於敍述某事之開始時，用一曰某事，二曰某事，或逕標明一二等數字，以淸眉目。

(B)截尾式　此式大都於敍述某事完畢時，用此其一，此其二，或用一也二也等字樣，以明段落。

2.另行式　另行列敍，在從前公文中，不甚常用，此式不獨每敍一事，另起一行，且於該行之首，標明數字，眉目尤爲淸晰。故部定公文革新辦法第五條規定：「凡一案內，有連敍數事，而可以分段敍述者，應提綱絜領，分段另行，以醒眉目」等語，是部定辦法，係將分段另行兩式，合併採用之矣。

附敍法統系表


敍法
自敍
引敍
列敍
連敍
綜敍
另行式
分段式
標首式
截尾式
實質分類
形式分類
全引（或全引兼節引，全引兼撮引）
節引
撮引
單引
複引

第八章　用語

公文用語，浙東吳芝泉先生嘗謂與他種文字用字造句，有絕不相同之處：有承訛襲謬者，如查，准等字是也；有不可猝解者，如請煩，如照得是也；此外用語，亦於文字中，獨樹一格，或藉以標起訖，或用以別尊卑，此亦學公文者所不可不知也。顧其用語之性質，亦多殊類，茲分別列舉如左：

第一款　屬於術語者

第一節　用以爲起首者

(1)爲……事　大多公文於行文之首，每冠以此項用語，所以敍明所行之文，係爲何事，然後再敍正文，卽第六章第二款所論之前由是也，茲不贅述。

(2)仰祈鈞鑒或仰祈鑒核　仰有企盼之義。詩云：「高山仰止」是也。此仰字不與俯字對，若以仰祈對俯准，則無以解於令仰之仰矣。祈有請求之意。鈞之義爲中，謂四方之主。鑒之訓爲照，謂考觀之明。鈞鑒二字連用，爲下對上之尊語，於詳式之前由中用之，今可從略，已於第六章第二款內詳

言之矣。核有考查考驗之義，上行之文，有所請示者，類多用鑒核字樣，以示有別於鈞鑒也。

(3)呈悉，或電悉，或某代電悉　此項用語，係對下級機關及人民或團體之來文，有所指令或批示時，必用此以爲起首之語。蓋來文事由，業經摘錄於前，無須引敍全文故也。

(4)據呈已悉　此項用語與前條意義相同，惟下行批示之文以簡爲貴，其屬無關緊要之字，自應節去，故近今公文用之漸尠。

(5)呈暨附件均悉　此項用語，係對來文有附送表冊等件，故須一幷敍入。有時亦有書明「呈表均悉」或「呈冊均悉」或「呈暨表冊均悉」。如附件不止一二種，或其附件名稱冗長，自應用「附件」之概括名稱，較爲適宜。

(6)兩呈均悉或電及來呈均悉或呈及代電均悉　此項用語，係對一件以上之來文，合併指令，或批示時用之。

(7)據呈稱……等情已悉　批示或指令而用此項用語者，大多以其來文內應據以准駁之語句較多，在前由內，未能盡舉，則不得不用此式，以爲救濟也。

(8)某電悉或某電奉悉或某電敬悉或某電誦悉　此項用語，係用代電或電報行文答復時

用之。其用電悉字樣者，當係答復下級機關之文；其在悉字上加奉字或敬字者，當係答復上級機關之文；其在悉字上加有爾悉者，當係答復同級機關之文。

(9)某機關某職官鈞鑒　此項用語，係上行電文或代電起首之詞。

(10)某機關某職官勛鑒　此項用語，係平行電文或代電起首之詞。勛謂有勳勞於國家或社會者。自唐迄明均有勳官之制，明代復有文勳武勳之別。至民國則有勳位。近今以爲勛惟用於武官蓋誤，又有無論何人均濫以勛字尊之，亦誤。至如近人致機關電文，亦有稱勛鑒者，則費解矣。

(11)某機關公鑒　此項用語，係平行機關間用電文或代電往復行文時，用以爲起首之詞。

(12)某機關鑒　此項用語，與前條用法相同。

(13)某某等機關均鑒　此項用語，係對多數平行以上機關用電文或代電往復行文時，用以爲起首之詞。

(14)某機關某職官覽　此項用語，係對下行機關用電文或代電行文時，用以爲起首之詞。如對於某團體致電時，亦準用此。

(15)某某等機關某某等職官均覽　此項用語，係對多數下行機關用電文或代電行文時，用

以爲起首之詞。如對於多數團體致電時，準用此語。

(16)逕啓者　此項用語，係在公函行文時，用以爲起首之詞。如係復文，則用「逕復者」字樣。

(17)敬呈者或敬陳者　此項用語，係對上行機關或長官用手摺或簽呈時，用以爲起首之詞。

(18)查　查有檢查之義，往往冠於文首。有時亦並無檢查之意，而僅以之爲發語之詞者。

(19)案查或卷查　案查或卷查，與查字之義類似，謂有案可查，即有卷可查也，均爲冠首之詞。

(20)照得　宋元之際，上下行文書皆用照得二字，爲起首之套語。照字義與察相近，於有所察勘時，用此二字方爲得當，然自元時，已用此語爲發語詞。如元王良知等校玉海呈文，所稱照得至順某年十一月十二日准國子監牒云云，可見照得二字，並無何種意義，今惟布告文用之。近來並有用查字以代照得者，亦所常見。

(21)奉……令開　奉有敬而持之之義。開謂照錄所奉之令文。故凡下級機關，全引上級機關之公文時，則用此語以爲導引。

(22)奉……某令內開　開字上加一內字，從來有二解釋：一謂下級機關，節引上級機關之公文時，則用此語以爲導引；一謂下級機關，全引上級機關之公文時，可用「令開」或用「某令內開」—

蓋令字上既加用「訓」或「指」等字時，則開字上，似亦宜加一「內」字，以爲陪襯。二說之中，自以第一說較勝，但習慣上，則未必如此嚴爲區別。

(23)案奉……令開 某令內開 歷來關於案奉二字，亦有兩解：一謂用一奉字，不免單調，故須加一案字，以爲陪用；一謂案字本無意義，可有可無。二說均有未妥，蓋公文中例多約語，所謂案奉者，卽案查前奉四字之約語，爲過去之詞，而人多習焉不察，因襲沿誤，非一日矣。

(24)蒙……令開 批開 蒙有承受之意，此項用語，凡下級機關遇有受獎奉准等事，引敍上級機關之公文時，昔曾用之，今已少見。又有用邀，荷，賴，等字，以代蒙字者，近例亦甚鮮。

(25)准……咨開或咨稱 函開或函稱 准，古文作準字，急就章准爲準之草字，並見韻書及莊子。公文書中，習於趨便，準皆用准，但未能詳其原始，祇知五代審判以及唐時誥命，均已習用。舊說準字去十則成淮，故又省去一點以成准。非是。有謂宋順帝諱準，昇平中改用准，又有謂寇萊公當國，凡公文準字去十作准，皆屬宋人附會之詞，不足據也。按准有接奉之義，辭源釋與據字同意，求諸古義，未見盡是。蓋宋元公文，凡敍述詔敕及上級官廳公文，皆稱准。如石刻大原府帖壽陽縣方山照化禪院文，首稱「准尙書禮部符，」「准崇寧二年八月三日勅云云，」足證准字，昔用皆對上之詞；前代下行文後，

往往有「右令某職官准此」卽「右令某職官奉此」也。於此所謂「奉此」者，乃奉此令遵行之意也。今則於全引或節引平行機關之公文時，必用此語以爲導引。至以引敍令文，則絕不宜援古引用，致貽譏誚，此亦文字意義變遷，有今昔之不同也。至於稱字有官事之義，較開字似欠尊崇。

(26)准……咨內開或咨內稱
函內開或函內稱　開字或稱字上，加一內字，義見第二十二條，不復贅述。

(27)案准……咨開或咨稱
函開或函稱　案字之義，詳見第二十三條，茲不復贅。

(28)案准
准……咨復　凡引敍平行機關之來文，而以復字爲導引者，大都非節引，卽屬撮引，蓋來文既係復文，則在卷自有前案，在文自有前提，無庸全引，其理甚明。

(29)據……呈稱　據有依憑之義，與奉與准等字，義本相同，惟奉字用於上行，准字用於平行，而據字則用於下行，相沿成習，遂有尊卑之別而已。此項用語，凡上級機關全引下級機關之公文時，則用此以爲導引。

(30)據……呈聲稱
該員聲稱　聲稱與單言稱者不同，大都引敍下級機關奉令呈復，而表明其責任之文或所引敍者爲下級機關非正式之文件，或爲其人員口頭之報告或聲明時，例用此語，爲之導引。又其所引敍，無須全引，理由已詳述於本節第二十八條。

(31)據……呈復　呈復與聲稱之義，亦稍有不同，蓋聲稱者，雖同爲呈復之文，例多涉及自己責任上有須表白之件或引敍非正式或口頭之語，不若呈復範圍之廣泛也。凡用此語爲導引者，類多不引全文，理由同前。

(32)據……呈內稱　稱字上加一內字，其義與內開之例相同。

(33)竊……　上行公文中每用此竊字引起正文者：如竊（某某）……竊以……竊查……竊維……竊（某機關名）……竊奉……竊准……竊據……竊自……竊（某官銜）……諸如此類，不勝枚舉。按字書釋竊字，一作動詞，謂盜也，私也，非所據而據之也；一作名詞，謂盜物之人；一作形容詞，謂淺也以上共五解，皆非公文中竊字之義，意者竊字乃發語之詞，並無意義，如其他文中之「夫」或「且夫」等發語詞相同，惟此竊字雖爲發語之詞，但絕不用於平行下行之文，是知在無所取義之中，尙有謙卑之意可斷言也。惟近來公文中力避私誼，如對上級長官，不獨不稱上憲並且自稱亦不曰卑職，皆直稱職名，如用竊字，自亦不合時宜，可以免用，或逕以查字代之，亦無不可。

(34)恭奉或祗奉……　奉字上每有加恭字或祗字者，無非表示奉命唯謹之意，別無取義，然亦非時所尙，似可不用，轉覺逕達。

(35)承准或接准……　承字與接字，皆與准同義，用之以爲陪襯，義轉重複，自以不用爲宜。

(36)節開……略稱……以……節引來文，往往不僅就其文句，酌爲删減，且於所節引之文之前，如對令文標明節開字樣，對呈文標明略稱字樣；如對咨文，則節開與略稱二者，均可擇用其一，惟節開較略稱稍示謙抑，故往往咨復時，多用節開，對三者節引咨文時，則多用略稱，蓋無所用其謙抑也。至於以字，乃標明節引之普通用字，無分尊卑，故其用最廣。以，爲也。但在節引來文時，例不用「爲」代「以」。常見公文在開稱，節開，略稱，等字下仍用以字者，誤也。

(37)復或又……復字或又字，加於查，奉，准，據，稱等字之上者，須前有一段引敍完畢，另行引敍其他文字時，則冠以復字或又字以爲區分。

第二節　用以爲關界者

按公文內容，大都分主文與客文兩大部分，而客文又有前案後案之分，此處彼處之分，上下平行各級之分。如果不分階段，接聯繕寫，不獨客文之起訖不明，而案情之原委亦晦，故於客文之前，應用一術語，以爲起首，復應再用一術語，以爲關斷，而明界限，如算式中之須有括弧處而不用之者，則頓形混亂，其理正同。昔者唐宋人上行文於敍述來文之後，皆用一者字，以爲關界。如白居易論魏徵

舊宅狀云「右今日守謙宣令撰，與師道詔所請收贖魏徵宅，還與其子，甚合朕心。允依來稟者。」然後接以「臣伏以魏徵是太宗朝宰相」云云。是關界之語，在現行公文聯寫之法，未經改革以前，實屬要用。茲列述各語如左：

(1)等因　等爲多數之概稱。因卽原因，蓋公文中一言一行，首重依據，決不如文人構思，無中生有，以成妙文，故論事必有因，行文必有據。凡節引其所言皆是因，故曰等因。等因一語，緊接所敍上級或同級機關來文之後。惟中國古文，無以因字綴於語尾者，按吳芷泉先生考據，謂此等句法，係襲用佛典，如云以如是因，得如是果是也等語，亦未甚安。

(2)等情　情指下情而言，古語所謂通下情，宣上意是也。故等情二字，緊接引敍下級機關或人民或團體來文之後。

(3)等由　由謂緣由，亦原因也。等由二字緊接引敍同級或下級機關及人民或團體來文之後。又引敍不相隸屬之上級機關來文，亦可接以等由。故等由可以代等因及等情之用。

(4)等語　等語二字用法與等由相同，惟所引敍之文，大多均屬節引，又引敍法律條文時，則例用等語二字以爲結尾。

(5)各等因，各等情，各等由，各等語　凡等因，等情，等由，等語前加一各字者，皆因所接引敍之文，非止一處，或非止一次，故加一各字，以表明之。

(6)奉此　奉此一語雖緊接等因，但應作一句讀；且其語氣承上連下。此字爲代名詞，指所引敍上級機關之來文而言。故奉此一句，係重述之語，有時可省去，明乎此則思過半矣。

(7)准此　准此一語與奉此之義，可以類推，雖亦緊接等因二字，但此等因二字之前所引敍者，係同級機關之來文，此其異點也。（參閱本章第一款第一節(25)准字條）

(8)據此　據此一語，亦與奉此之義，可以類推。惟此語只接等情二字，不可不知也。

(9)在案　在案二字，亦屬關界之用語，有文在卷之謂，無分階級，均緊接查案引敍之文。

(10)各在案　在案之上加一各字者，指明查案引敍之文，不止一處，或不止一次。

(11)又在案　又在案與各在案不同。凡連敍查案所引之文，以各在案一語接之；若分敍查案所引之文，中間雜以引申之語，並有在案等用語，用之於前，則後引之文，當以又在案一語接之。

(12)到……　到字下往往接一機關名詞，收文機關如爲國民政府則曰到府；如爲部會，則曰到部，到會；如爲廳局，則曰到廳，到局。此項用語，例不用於上行之文，但於平行之文，間或用之者，則

「到」字前，並非緊接等因或等由係指接來文之有附件者而言，如「准貴部咨送……等表冊到會」或「准貴部咨開……等因並附送某項附件到會」等例是也。此外尚有在平行文中用「過」字代「到」字者，不知到爲已然之詞，過有將來之義。故在下行文如用「仰卽呈送來縣」之語在平行文則應用「卽希咨送過縣」，在上行文則應作「敬請令發下縣」，是當明辨，以免誤用。

(13)蒙此　蒙此二字亦爲關界用語，與奉此之義相似，而意存感謝，晚近鮮有用之者。

第三節　用以爲線索者

公文中之事件，有連續性者居多，卽非長時間之連續，而一案發生，僅以一往一復之文，卽行了案者，則居少數。職此之故，凡一案經過之程序，在每一公文之中，例應述及前案，而欲貫串一案前後經過之線索，則例有若干用語，不可不知者，茲分述如左：

(1)當經，卽經，經卽　經者表示一事件過去之經歷或經由也，當字卽字，均表示文到卽辦，未稍停留之意。經卽與卽經，意義相同。如上三者，無論上行，平行，下行之文，敍述過去辦理事項情形，均適用之。

(2)遵卽　遵卽與當經之意相同，惟限於上行之文用之。

(3)經，業經，曾經　經義同前，業有既已之意，曾爲已然之詞，三者用法如一，且無論於上行，平行，下行之文，均得因行文之便宜，隨時酌用之可也。

(4)遵經　遵經與經之義相同，惟限於上行之文用之。

(5)前經　前經與業經曾經之義，大同而小異，蓋業經曾經，義止承前，而前經之意，兼能啓後。

(6)均經，迭經，疊經　凡敍述同一過去之事，而已辦文件不止一次者，則用均經或疊經字樣。迭與疊同義，故通用之。

(7)節經，歷經　節經與歷經，亦係於敍述同一過去之事，而已辦文件不止一次時用之，惟案情經過，往往遇有一件即辦一件者，亦有積至二件三件以上，倂合辦理之者，是前者之情形，則當以節經或歷經等字樣以表示之：後者之情形，則當以均經或迭經等字樣以表示之，此其異點也。

(8)並經　並經之用語，係於敍述同一過去之事，而同時或前後已辦文件，不止一件時用。

(9)復經　復者，又也。此項用語，係於敍述同一過去之事，而說明其隨後所已辦之文件時用之。此與並經之義，似同而有異也。

(10)旋經　旋，反也；又還也。旋經之用語，係於敍述回復前文之事件時，用以爲過渡之詞。旋字

雖並示俄頃之間，但不得與「卽經」通用者，蓋以卽字無返還之意也。故旋字每接於「去後」一用語之後，卽此理也。

(11)嗣經　嗣有繼續之義，原屬動詞，今已轉爲助動之用。詩稱來年曰嗣歲，故嗣又釋爲後來之義。凡敍述一案後來經過之事件，均得以嗣經之用語表示之。

(12)續經　續經本與嗣經同義，但習慣上每於敍述一案有按期辦理後來經過之事件時用之，已失舊義，故不復通用矣。

(13)玆經，現經　玆經或現經，敍述一案件，表示適纔過去之詞。

(14)始經，初經　始經或初經，係於敍述一案件，原始發生之經過情形時用之。

(15)去後……前來　此爲連用之詞，於敍述一案件一往一來之經過情形時用之。以去後二字接前案之文，以前來二字接後案之文。惟此項連用之用語，係敍述本機關與下級機關間往來所行之文，始能適用。但亦有用之於平行機關間者，究不洽當。至若敍述本機關與上級機關間往來所行之文時，則用「在案」代「去後」，用「奉此」代「前來」，不復見「去後」「前來」等字樣矣。

(16)在案……前來　去後與前來並非絕對相連用者，故往往用在案二字，以代去後，蓋既言去後，必有前案在卷可查矣。

(17)在案……到……
去後……到……　去後或在案，用爲連用之詞時，不必一定接以前來二字；往往可以「到……」代之。到……者，如本機關爲部會，則曰到部或到會，如爲廳局，則曰到廳或到局，惟近來公文中因自省市與縣，均爲政府，故皆稱曰到府，而中央國家政府，亦曰到府，上下混淆，殊失公文用語，明名分，定等級作用。愚意到府字樣，宜讓與國府用之，至如省市與縣，皆似應稱曰到省，到市，到縣，較爲適宜。又到……字樣，唯承接同級或下級機關來文時用之。

(18)前來　前來有時與到……同義，故用前來時，亦不必定用去後於前，以爲彼此相呼應也。

第四節　用以爲關顧者

公文有關顧用語之一種，大多均以引敍來文之後，插入本機關中述意見一段，詞盡之後，而欲回顧前敍之來文，以爲結束，或更起一節時用之。茲分述之如左：

(一)關顧前文之屬於單引者

(A)關顧語之通常通用者

1. 上行　奉令前因（複引時並準用之。）

2. 平行　准咨函前因或前由（複引時並準用之。）

3. 下行　據呈前情（複引時並準用之。）

(B)關顧語之表示時間者

1. 上行　茲奉前因（複引時並準用之。）

2. 平行　茲准前因或前由（複引時並準用之。）

3. 下行　茲據前情（複引時並準用之。）

(C)關顧語之表示原因者

1. 上行　緣奉前因（複引時並準用之。）

2. 平行　緣准前因或前由（複引時並準用之。）

3. 下行　（例不適用。）

(D)關顧語之表示根據者

1. 上行　（例不適用。）

2.平行（例不適用。）

3.下行　既據前情（複引時並準用之。）

(二)關顧前文之屬於複引者

1.奉令前因並准咨函前因　此係關顧先引令文而後引咨文或來函者用之。

2.奉令前因並據前情　此係關顧先引令文而後引呈文者用之。

3.准咨函前因並據前情　此係關顧先引咨文或來函而後引呈文者用之。

4.茲據前情並奉准前因　此係關顧先引呈文而後引令文咨文者用之。

近來公文中常將奉令前因，作爲令奉前因，准咨前因或准函前因，作爲咨准或函准前因者，均屬敝體，不可倣也。

第五節　用以爲代詞者

公文中引敍同一案件，而不止來自一處者，例皆先敍最初收到之文，其次收到者，如案情相同，例不重敍，亦不併敍，而用一種用語以爲替代，茲分述如左：

(1)令同前因　此用以代上行之來文。

(2)咨函同前因　此用以代平行之來文。

(3)呈同前情　此用以代下行之來文。

第六節　用以爲歸結者

公文結構之第三段爲歸結，凡在歸結段之起首，例有用語，爲之前導，亦各因其行文等級之尊卑，詞氣之緩急而異其用語，茲分述之如左：

(1)理合呈請　理，謂論理也。合，應也。理合呈請者，謂論理應行呈請也，此於對上行文歸結時用之。

(2)相應咨函請　相，謂交互也。應，當也。應與合之義本同，加以相字者，祇以示平等敵體之意而已，故此於平行文中歸結時用之。

(3)合行令仰　合字之義同前，行卽行文之意，仰爲盼望之詞，古者君臣同書，故上行之文稱仰祈，下行之文稱仰卽，由此觀之，仰字本義，初無尊卑之殊，輓近用仰含有責成之意，與「著」字相似，惟不及著字詞氣之較嚴耳。此項用語，每於下行文中歸結時用之。

(4)仰卽……　仰卽與合行令仰之意，原無二致，惟依慣例，在下行文之屬於主動者，用合行

令仰……以爲歸結，如訓令是也。在下行文之屬於被動者，則用仰卽……以爲歸結，如指令是也。

(5)著卽……　著卽與仰卽同義，惟語較嚴重而已。

(6)合亟令仰　合亟令仰與合行令仰之義相同，惟亟有急迫之義，此其異點也。

(7)合卽令仰　合卽猶合亟也。

(8)合將某件令發該……仰卽……　此項用語，大多皆以某項附件，發交下級機關時用之。如在指令時，則可改爲「茲將某件抄發該……仰卽……」等字樣。

(9)仰候　候，等候也。上級機關往往據下級機關或人民之呈請，不能遽下判斷，而尙須查考實情，或須轉行其他主管機關核辦後，再能定其准駁，當此情形，例用仰候字樣，故此項用語，於指令或批文中多用之。

(10)候……仰……　此項用語，與仰候之意相同，惟仰候只用一句批語，如用此式，則分爲兩句矣。故如前之式，爲「仰候據情令縣查明究辦。」之句，則如後之式，必分爲「候據情令縣查明究辦，仰卽知照。」兩句，二式均可隨意酌用。

(11)用特　用爲發語之詞，特謂專爲一事之措施，此於平行電文或公函中歸結時用之。

(12)特此　特此云者，專爲此事之謂，此於平行電文或公函中歸結時，往往用之。

(13)合無　合無二字與應否之義相似，故含有不敢擅專之意，從前請示之文於歸結時，頗多用之。但近今公文中已不多覯。

(14)理應　理應卽理合也。從前上行之文，多用理應，蓋以平行之文，慣用相應，遂舍應而用合，今之仍用理應者，則轉視爲訛字，此亦文字上之變遷，足爲處今反古者戒也。

第七節　用以爲總括者

(1)所有……緣由　緣由者謂緣因事由也。此項用語，係總括全文之事由，於上行文中用之，又名曰後由，與前由對峙，以爲呼應，故其中所用語句，與前由所用者相同，第六章第二款已詳言之。

(2)所有……情形　情形者謂案件經過之事實也。亦屬後由之一種，故用法與前條相同。

(3)爲此　爲，因也。「此」爲代詞，替代以上所敍之文，卽總括本文之案件而言，此項用語，於下行文中用之，尤於布告文中用之最多。

第八節　用以爲附言者

附言者，乃用以補足本文應有之聲明，計附言約分在文內與文後二類：第一類在文內者，有

「除……外」及「再……合併……」二式。第二類在文後者，有「計……件」一式。以上三式，均已於第六章第二款分別言之，茲不復述。

第九節　用以爲終結者

公文與職責攸關，用語之表示統系者，固屬重要；但其表示責任者，尤不可忽，行文機關對於其所行之文，自起首之用語始，至終結之用語終，所有自始至終之文，一字一句，均應負責；換言之：凡文字在一公文之起首用語以前者，既不容有一字之增敍，即在終結用語以後者，亦不得有一字之贅繫。倘有增敍贅繫之文字，不獨行文機關對之無責任之可言，即收文機關，對之亦無接受之義務。故於上行之文，有在謹呈某機關之後，繫以再……合併陳明一段者，亦有批存之件，往往在「此令」「此批」等終結用語之後，繫以「表存」「附件存」等字樣者，均屬缺體，但如文後所繫之「計……件」之附言用語，以及指令批文本文之前所有之前由，自不在此限。茲將用語之用爲終結者，列舉如左：

(1)謹呈某某機關 職銜姓氏　此在下級機關對上級機關行呈文時，用此以爲終結。惟習慣上用謹呈某某長官之用語，較用謹呈某某機關之用語者爲多，並於長官之下再繫以姓氏，尤屬慣例。

(2)謹以奉電聞　聞有聞知之義。「謹以」猶謹將也，以字下應有一此字「此」乃代詞，見前「爲此」一條，此字省去。此項用語，類多於對上級機關用電報或代電行文時，用之以爲終結。蓋所行之文，既係電文，上級機關名稱及長官姓氏，均先於文首敍明，故此項用語之後，更無其他文字可繫，其所繫者，乃發文機關簽署之職銜以及發文之時日等字樣而已。

(3)特此電陳　特，專也，特字下有一將字今省去。陳猶呈也。此項用語，雖與「謹以奉聞」同其作用，惟聞在對方，陳在我方，此其異耳。

(4)此咨某某機關職銜姓氏　此字代詞，即指本文而言。咨係動詞。咨文稱對方用機關之名者較多，稱對方機關之職官銜名姓氏者，則甚少用，適與上行者相反。惟前後任往來咨文時，則又必各稱銜名姓氏，此當注意。

(5)此致某某機關某某職銜姓氏　此字亦代詞，致，與也，謂與人書。蓋公函爲函牘之變形，曰致函者，所以示有平行關係，而不相隸屬之意也。此項用語，以「此致某某機關」一式用之較多。

(6)此狀　此項用語，均於各項任命狀終結時用之。至狀字原義，已於第三章第二款第六節詳言之，茲不復贅。

(7)特令　凡中央或省地方最高機關用令宣示緊要事件者，用此以爲終結之語。

(8)此令　凡下行之文爲令或訓令或指令者，均用此以爲終結之語。

(9)此批　此係中央或地方機關對於人民或團體所上呈文，有所批示時，例用此語以爲終結。

(10)此布　此係中央或地方機關，對於公衆，有所佈告時，用此以爲終結之語。

(11)特此布告　用法同前條。

(12)須至……者　宋代以後公文之末，例用須至云云者字樣。如於揭帖之末，則稱須至揭帖者。須至以下，大多接以本公文之名稱。但亦不盡然者，如歐陽公集載相度銅利牒，末云：「無至誤事者」則無至須至，又似有勸戒之義。現制公文中無用之者，惟雜體文之榜示，執照，護照，及外交上所用照會等之文末，則仍用須至（榜示，執照，護照照會）者字樣，以爲終結之語。

第二款　屬於成語者

公文中之術語，乃用以爲結構公文之具，既如前述。至於公文中之成語，亦專備表示公文中特

殊之意義，而爲其他文字中所不適用，亦不宜用之者。但此項成語，在公文之中，亦不能任意援用，求其確當，極非易事。下行之文，如果援用失當，不獨自損尊嚴，抑且易招菲薄。上行之文所用成語，擇用尤難，既不宜故意高亢，亦切忌一味謙卑，過與不及，均宜切戒。惟從前公文成語，現在有應行屏棄者，例如「致干未便」「毋許妄瀆」「實爲恩便」等語，皆爲陳陳相因之官僚口吻，與黨化精神實相違背，均宜舉一反三，完全屏棄。（見國民政府內政部規定暫行公文革新辦法第一條）亦有應行革除者，例如「糊塗昏憒」「荒謬已極」之類，予人難堪，但往日下行公文多有用之者，實有背平等原則，皆應一律革除，縱有錯誤，亦宜以直諒之詞，爲之糾正。（見前項辦法第四條）此外能用之成語，亦多不勝舉，茲擇其應用最廣者若干條，分類列舉如左：

第一節　用以爲請示者

(1)是否有當　凡下級機關對於奉令交議呈復之文，或自行擬議呈請核示之文，多用此語於歸結段之前，以示不敢擅斷之意。

(2)是否可行　凡下級機關，擬具某項辦法，不敢擅專，呈請上級機關核准，然後施行者，類多用此成語。

(3)可否之處　用法同前。

(4)究應如何辦理之處　凡下級機關遇有窒礙難於奉行者，或遇有特殊事件發生，無憑辦理者，或遇有法令前後意義牴觸者，或遇有適用法令發生疑義者，必須具呈請示時，大多用此成語。

(5)究應如何之處　用法同前。

(6)如何之處　用法同前。

(7)可法從寬免議　此語大多於下級機關奉令查辦，認爲情節輕微，可以免議之案，呈請上級機關示遵時用之。

(8)應否免予置議　此亦下級機關認爲可以免議之案，呈請上級機關核示之詞。

(9)擬請予以駁斥　此乃下級機關奉令核議，呈請上級機關施行之詞。

(10)似應准予照辦　此與前條情形相同，惟一准一駁，爲相異耳。

第二節　用以爲准許者

(1)應予照准　此乃上級機關對於下級機關之請求，查核與法令相符，則用此語，蓋既曰應者，所以表明其請求爲合法，不可不照准也。

(2)自應照准　用法同前。

(3)應予准行　用法同前，惟曰行者，乃謂批准，卽可照此辦理之意。

(4)自可准行　用法亦同前，惟曰自可者，不必依據法令，惟上級機關依其職權，認爲可行，故核准之。

(5)事屬可行　此亦批准下級機關之請求，而並未依據何種法令也。

(6)尙屬可行　用法同前。

(7)尙無不合應予准行　用法同前，惟此核與法令相符，故許之也。

(8)准如所請　此亦係據下級機關之請求，而加以准許之詞。

(9)應卽准如所請　用法同前。

(10)准如所擬議辦理　此對於下級機關有所擬議，加以准許之詞。

(11)應准如擬議辦理　用法同前。

(12)應准備案　此乃對於下級機關呈請備案，認爲合法時，用此成語。

(13)准予備案　此乃對於一般呈請備案者用之。

(14)經……覆查核無異　此語大多係以據情呈轉，加以按語，以示業經負責審核之詞。

(15)查核尙屬相符　此語必須依據法令認爲並無抵觸時始得用之。

第三節　用以爲駁斥者

(1)所請應毋庸議　此乃對於某項請求認爲無必要者，則用此語以駁斥之。

(2)毋庸置議　用法同前。

(3)着毋庸議　用法同前，惟着字語氣較重。

(4)未便照准　此爲駁斥請求之詞，語氣甚輕。

(5)未便准行　用法同前。並參考前節應予准行條。餘可類推。

(6)殊難照准　此乃駁斥請求因有特殊情形時用之。

(7)礙難照准　此乃因事實上發生窒礙，駁斥其請求之語。

(8)爲難照准　此乃因糾葛甚多，斷不能予以核准之詞。

(9)遽難照准　此乃因限於時間，不能立卽准許而予以駁斥之詞。

第四節　用以爲期待者

(1)所請應從緩議　此乃有所期待，未便卽加准許之詞。

(2)所請暫毋庸議　用法同前。

(3)候令某機關查明再行核奪　此對於某項請求，須待查明，然後再定准駁者用之。

(4)候令某機關查核飭遵　此對於某項請求，授權於下級機關，而本機關不自定准駁者用之。

(5)候轉呈某機關核示再行飭遵　此對於某項請求，須待請示上級機關，然後能定准駁者用之。

(6)候令某機關查明後再行飭遵　此乃對於某項請求，須待飭查後，再能定其准駁者用之。

(7)候轉咨某機關查明後再行飭遵　此乃對於某項請求，須待咨查後，再能定其准駁者用之。

(8)已令行某機關查核辦理矣　此乃對於某項請求，授權於下級機關使之核辦之詞。

(9)已據情轉咨某機關核辦矣　此乃對於某項請求，應屬其他機關辦理，而未便加以准駁者用之。

第五節　用以爲待復者

(1)呈候核奪　謂俟其呈復而後核奪也。此語大多用於上級機關對於某項案件，命令下級機關行查，或核議時用之。

(2)具報備查　此語大多用於上級機關命令下級機關辦理某項案件，只須將辦理該案經過情形具文呈報以備查考時用之。

(3)指令祇遵　此乃下級機關有所請示，須上級機關給與答復之詞。

(4)敬請核示遵行　意義同前。

(5)卽希見示復　此乃平行機關有所咨詢商請，須待回文之詞。

(6)俾便遵行　此以下級機關請予指令遵行之詞。

(7)以便依循　意義同前，惟於平行文中用之。

(8)以憑察奪　此乃上級機關處理案件須待下級機關呈復後，憑以決定辦法之詞。

第六節　用以爲警戒者

(1)切切　此乃上級機關命令下級機關辦理事件，應加注意之詞。

(2)爲要　此亦令下級機關注意之詞。

(3)是爲至要　意同前條，惟語氣較重。

(4)是爲切要　意同前條，惟語氣較「是爲至要」尤重。

(5)勿延　此乃上級機關命令下級機關辦理事件，戒其延緩之詞。

(6)毋得稽延　意同前條。

(7)毋稍稽延　意義與勿延相同，惟語氣則較嚴重。

(8)切速勿延　意義較前條更爲緊急，恐其不能遵照奉行，預行警戒之語。

(9)毋違　此乃上級機關命令下級機關辦理某項案件，戒其不得違背命令意旨之詞。

(10)毋誤　此乃上級機關命令下級機關辦理某項案件，戒其因循之詞。

(11)毋得違延誤　此爲前二條意義，合併戒之之詞。

(12)毋稍違延誤　意同前條，惟語氣較重。

(13)毋得稍隱飾　此乃上級機關命令下級機關查報案件，戒其隱掩粉飾之詞。

(14)毋得稍徇庇　此乃上級機關對於某項案件，命令下級機關據實查報，恐其有所徇情庇護，

預爲切戒之詞。

(15)毋稍得枉縱　此乃上級機關命令下級機關辦理案件，戒其寬嚴失當之詞。

(16)毋忽　此乃上級機關恐下級機關奉行不力，戒其忽略之詞。

(17)勿稍得玩忽　此亦警戒下級機關不得輕視忽略命令之詞。

(18)勿稍得怠忽　意同前條。

(19)勿稍得玩延或勿稍得延玩　此乃警戒下級機關不得玩視命令，或延緩進行之詞。

(20)勿再……　凡屬切戒違誤玩忽等詞，易以勿再字樣者，大多於再度令飭，重加警戒時用之。

(21)勿任……　凡屬於警戒違誤玩忽等詞，易以勿任字樣者，大多對於有監督權之機關，戒其認眞監督其所監督者時用之。

(22)致干咎譴　此語爲警戒語句之較爲嚴厲者，苟無必要，仍以少用爲宜。

(23)致干咎戾　意同前條。

(24)致干懲處　意亦同前。

(25)決不寬貸　意同前條。但語氣則較嚴厲。

(26)定予嚴懲　意同前條。

(27)勿謂言之不預也　此語例多用以補足「決不寬貸」「定予嚴懲」等用語之後，以示勸戒。

第七節　用以爲訓勉者

(1)有厚望焉

(2)其共體斯意焉

(3)勉旃毋忽

(4)其各懍遵

(5)有同責焉

(6)其敬聽之

(7)三致意焉

(8)無負……頻頻諧誡之意

(9)願與國人共矢斯志也

(10)實利賴焉

(11)願共勉之

(12)唯……勉之

(13)願……勉之

(14)其各勉旃

第八節　用以爲申斥者

(1)……特斥　特斥字樣以前，應有一判斷之語，例如「措置實屬失當，特斥」是也。

(2)應予申斥　此語之前，亦應有斷語，例如「顯係奉行不力，應予申斥」是也。

(3)並斥　此乃因來文中有一部分之錯誤，爲之糾正後，並加以申斥時用之。

第九節　用以爲接洽者

(1)鑒核　此爲上行文接洽之語，例如呈請鑒核者是也。鑒核字義已詳見本章第一款第一節第一條。

(2)察核　察卽考察也，用法同前條。

(3)查照　此語用於平行機關間接洽事件時用之。按此查字原與起首用語之查字不同。（參照本章第一款第一節第十八條）蓋字書釋查爲浮木，與槎楂字相通，不知何時誤作察字用，如云查照卽察照，查核卽察核也，故於上行文中易查核爲察核者，往往見之。由此以言，凡查照或查核等語，均當用於平行以上之文。但於下行文中令仰某機關查照或查核辦理之語，亦所常見。於此之所謂查者，蓋有查明照辦之意，不應再作察字解也。

(4)卽希查照 希卽查照　希有盼望之義，意義與前條相同，無論咨文或公函均得用之。

(5)請煩查照　煩有煩瀆之義，較希字爲謙遜，用法同前條。

(6)遵照　此爲下行之接洽用語，於命令下級機關依照所示奉行時用之。

(7)遵照辦理　意同前條。

(8)查核辦理　此語於平行下行文中均適用之。惟用於平行者，所以示此案件在對方機關有主管核辦之權。用於下行者，乃對於下級機關，授與處理此案之權。其如何處理，上級機關無庸再加覆核。但命其呈報辦理情形，以備查考者，則不鮮其例。

（9）卽便遵照　公文用語之用便字者，其在上行之文，昔時有恩便，德便，現時有公便。其在下行之文，則有卽便。便字應作何義，殊難驟解。按六朝時教之程式上言「綱紀，」下言「主者施行，」或「便可施行，」是便之一字，已見於六朝時之公文矣。又查古書所載令之程式上稱「令，」下稱「便可施行，」或稱「以時施行；」史記亦載「卽不及奏上，輒以便宜施行。」是知「便」有「以時」之義，「以時」云者，猶言機宜也。蓋命令性質本分有強制與任意二種，前者必須奉令卽行。後者受命機關可以斟酌當時當地情形，如不得機宜，自得從緩施行。後世之謂「卽便遵照」者，卽屬後之意義。惟時人不察，漫相引用，甚至於知照之前，亦冠以卽便者，作爲陪襯語氣之用，實昧原義。又按辭源釋人所便利而以事託之曰便，凡公便等之便字，則又應準此解釋，較爲妥洽。

（10）知照　此亦爲下行之接洽用語，此與遵照之意義不同。蓋遇有某項事件，雖經令行下級機關，祇欲使其知有其事，而無令其奉行之意者，例用知照字樣，故下級機關奉到令文，亦無庸呈復也。

（11）一體知悉　此爲布告文中所用之接洽語，如「仰各界人民，一體知悉」之例是也。

（12）一體周知　用法與前條同。

第十節　用以為接續者

(1)正在核辦間　各機關有時接到第一次來文，未及辦理，又接到第二次來文，其於復文之時，應先將第一次來文引敍完畢，接以此項用語，再敍後來之文。但前後來文如相隔時間甚久，故意延擱不辦，一俟作復時，用此語以為宕塞，亦往往有之。故昔日丁日昌札贛榆縣有云：「州縣稟復緊要文件，往往云飭承查復間，現在所復，又云正在核辦間；是此兩間無盡之藏，儘足為該令終身作官不辦事之逋逃藪矣。」又同扎加標云：「此皆劣幕傳授宕字訣，現在做官須用實際，非宕字所能了事也。……該縣積案一日不清，民困一日不蘇，有相因而至之勢。……人貴自立，但須振作精神，豈有辦不了的事？……」前清巧宦名幕，得一宕字訣，雖終身受用不盡，但萬事即墮壞於冥冥之中，國計民生，交受其害，較諸貪污，其罪惟均，可不戒哉？

(2)正核復間　此語亦同為接續之詞。

第十一節　用以為補助者

(1)實為公便　釋義見前節「即便」條。此項用語往往綴於上行接洽用語之後，以為補足語氣之用。舊時尚有用「恩便」「德便」者，今則天下為公，以法治國，機關辦事，無往非公。苟有所

私，便爲不職。人民對於官吏，將來且有罷免之權，蓋官吏爲人民服務，爲人民保障利益，均屬分所應爲，無感恩戴德之可言也。

(2)不勝……之至　此亦爲上行補助用語之一，自魏晉迄於前清，臣下所上表章，多用此語綴於接洽用語之後，如「不勝激切屏營之至」「不勝惶恐待命之至」等語是也。現行公文，雖已不甚常用，但遇有事關個人，而有所呈請時，仍有用之者。

(3)實至紉公誼　用法同前，惟此語係綴於平行接洽用語之後。

(4)是爲所至荷　意義亦與前條相似，用法亦同。

(5)爲荷　一似前條。

(6)爲盼　用法同前，惟用盼字以示急切之情。

(7)可也　此語用以綴於下行接洽用語之後，以爲補足語氣之用。如「仰候令行某機關，查明辦理可也」之例是也。

第十二節　用以爲稱謂者

各機關之稱謂，在公文中有全稱簡稱之分。大都文之前後，皆用全稱，文內則用簡稱。關於全稱

者，在國民政府第十三次國務會議議決，凡各院所屬部會名稱，應全稱國民政府某某院某某部，其委員會亦同。旋以國民政府頒發各部印信，係遵照總理建國大綱僅稱某部而不冠以任何字樣，至冠以國民政府字樣之機關僅限於直屬之各院，當經第十六次國務會議議決施行。其關於簡稱者，茲列述如左：

(1)鈞……　鈞字爲下對上之尊稱，無論稱人稱機關，均可適用，如稱上級機關府曰鈞府，院曰鈞院，部會曰鈞部鈞會，廳局曰鈞廳鈞局。如稱長官則或稱鈞長，或稱鈞座。

(2)大……　大字亦爲下對上之尊稱，但只稱機關而不稱人，此與鈞字異用者一，鈞字乃尊稱直轄上級機關或長官，大字乃尊稱非所隸屬之上級機關，但不用大而用鈞者，則無不可。反之應用鈞字而代以大字者，則非所宜。此與鈞字異用者二。

(3)貴……　貴字乃於平行公文中稱呼對方之人或機關時，必於其上加一貴字，以示敬意。如貴局，貴會，貴任，貴縣長等是也。

(4)該……　該字乃於下行公文中，稱呼對方之人或機關時，必於其上，如一該字，以示指呼之意。蓋考說文言部釋該謂軍中約。按軍中約束最嚴，不得違背，故俗語凡屬必須者曰應該，因而有

所指定者，亦稱該，義本諸此。

(5)本……　本字乃於下行文中自稱其官或機關時，必於其上，加一本字。如國府或各院自稱其官曰本主席本院長。自稱其機關曰本府，本院。按木之根幹爲本，離其本曰別，本別二字，爲對待之詞，唐律有本司，本條，本色，本罪，本所等名詞，係對別司，別條，別色，別罪，別所而言，亦有以本作當者，如以「本條爲當條」「本院爲當院」元時公文，尙有用之，今則不復用矣。

(6)敝……　敝字乃於平行文中，自稱其官或機關時，必於其上，加一敝字，以示謙抑。如自稱其官曰敝廳長，敝局長；自稱其機關，曰敝廳，敝局之例是也。但對於不同系統之平行機關，以本代敝者，亦爲常例。

(7)職……　職字乃於上行文中自稱其機關時，必於其上，加一職字。如職廳，職縣之例是。自稱有單稱「職」者，有巡稱官名者，亦有巡稱名字者。不若前淸之季，稱職必曰卑，今已不復稱用。又下級自稱其機關曰本廳，本縣亦無不可。

(8)爾　爾爲下行對稱之代詞，如批屬吏或人民來呈，往往於嚴重詞句中用之，但近今公文多用該某官或該某民等字樣以代爾字矣。

至如近今公文中，往往稱某省政府委員會，簡稱爲省委會者或簡稱編遣委員會爲編委會者，諸如此類，與文中應有之簡稱意義不同，故不宜形諸公牘也。

第三款　屬於約語者

公文字句，最尚簡要明達，明達在於屬詞，簡要在於用字，公文所用術語成語，已甚蘊括，但尚有一種約語，較之尤爲簡約，卽係各項術語與成語縮減而成。蓋一公文之中成語術語如果引用過多，連篇堆砌，實滋煩厭，自應加以變化，以資運用。茲特將平時繁用之約語，殿於本章之末，用收參照互用之效焉。

(1)案奉　案奉二字，係案查前奉四字所約成，謂查檔案內前經奉有某項命令也，近人不明此爲公文中之約語，對於初到之上級機關之來文，遽稱案奉，實係錯誤，但因襲既久，莫知其非矣。

(參閱本章第一款第一節第二十三條)

(2)案准　用法準前條，可以類推。

(3)案據　用法準前條，可以類推。

(4)呈奉　呈奉二字，係案查某案前經呈請云云，旋奉指令云云等語所約成。

(5)咨准或函准　用法準前條類推。

(6)令據　用法準前條類推。

(7)案經　案經二字，係查此案業經等字所約成。

(8)呈悉　呈悉二字，係據呈已悉一語所約成。

(9)呈准　呈准二字，係此案前經呈奉令准等語所約成。

(10)令准　令准二字，係此案曾經呈奉指令照准等語所約成。

(11)呈核　呈核二字，係呈候核奪一語所約成。

(12)候奪　候奪二字，亦係呈候核奪一語所約成。

(13)呈候核奪　呈候核奪一語，係呈復聽候本機關查核裁奪等語所約成。

(14)令遵　令遵二字，係俯賜指令俾便遵行等語所約成。

(15)示遵　示遵二字，係敬請核示俾便遵行等語所約成。

(16)核示遵行　核示遵行一語，係敬請鑒核，明令指示，俾便遵循等語所約成。

(17)備核　備核二字，係以備查核一語所約成。

(18)備查　備查二字，係以備查考一語所約成。

(19)核飭　核飭二字，係查核飭遵一語所約成。

(20)核飭遵照　核飭遵照一語，係查核辦理，令飭遵照等語所約成。

(21)核轉　核轉二字，係查核轉呈或轉咨或轉令等語所約成。

(22)飭轉　飭轉二字，係請轉令某機關遵照或知照等語所約成。

(23)轉飭　意義同前條。

(24)遵照　遵照二字，係遵照辦理一語所約成。

(25)遵辦　遵辦二字，亦係遵照辦理一語所約成。

(26)查照　查照二字，係查照辦理一語所約成。

(27)查辦　查辦二字，係查明辦理一語所約成。

(28)法辦　法辦二字，係依法辦理一語所約成。

(29)核辦　核辦二字，係查核辦理一語所約成。

(30)遵照辦理　遵照辦理一語，係遵照令飭各節辦理等語所約成。

(31)查照辦理　查照辦理一語，係查照文開各節辦理等語所約成。

(32)查核辦理　查核辦理一語，係查明審核情形，再行辦理等語所約成。

(33)查核飭遵　查核飭遵一語，係查明審核情形之後，再行令飭遵照等語所約成。

(34)知照　知照二字，係知照備案一語所約成，與上行鑒核備案之語相對照。

(35)據情　據情二字，係據呈前情一語所約成。

(36)謹聞　謹聞二字，謹以奉聞一語所約成。

(37)具報　具報二字，係具文呈報一語所約成。

(38)遵速辦理　遵速辦理一語，係遵照令飭各節，迅速辦理等語所約成。

(39)委查　委查二字，係委派人員往查一語所約成。

(40)仍繳　仍繳二字，係發去原件，辦畢仍行繳還等語所約成。

(41)件存　件存二字，係附呈各件存查等語所約成。

(42)存查　存查二字，係存案備查一語所約成。

(43)存轉　存轉二字，係收到來件，分別存查轉發等語所約成。

(44)彙轉　彙轉二字，係來件應俟彙齊其他之件，一併轉送等語所約成。

(45)彙核　彙核二字，係彙案核辦一語所約成。

(46)彙案核辦　彙案核辦一語，係來件應俟與他案彙齊，一併查核辦理等語所約成。

(47)彙案核轉　彙案核轉一語，係來件應俟與他案彙齊，一併查核辦理後，再行轉行其他機關辦理等語所約成。

(48)事關　事關二字，係茲事關繫某項事件等語所約成。

(49)案關　案關二字，係此案關繫某事等語所約成。

(50)奉發　奉發二字，係奉令頒發某件等語所約成。

(51)令發　令發二字，亦係奉令頒發某件等語所約成。

(52)准送 據送　與奉發之義可類推。

(53)咨送 呈送　與令發之義可類推。

(54)澈查嚴辦　澈查嚴辦一語，係澈底查明，從嚴懲辦等語所約成。

第九章　程式

公文爲要式之文書，故其程序，形式，最關緊要。如有誤漏，收文機關自有拒絕接受之權。如有姦僞，收發機關均有根究檢舉之權。公文之不合式或僞造者，收支機關最當注意，如來文之機關名稱，以及其印篆，印色，形式之大小，時日之遠近。編號之次序，甚至監印，校對之姓名，皆應一一查閱，以資憑信。有一不合，卽屬疑問，此公文之所以爲要式之文書者，此也。玆就其形式之關必要者，分述如左。

第一款　用紙

(1)關於形式者　各機關向用令，批，呈，咨，函各項用紙，大小形式，至不齊一。其用手摺式者，體過窄小，與發文稿紙，參差不齊，艱於彙訂，且除首尾兩端外，別無可資聯繫之處。其摺稍厚，而紙質重者，中部各頁，極易散落。其用散頁裝訂式者，則須按頁加蓋騎縫印信，印發手續至嫌繁重。現經國民政府行政院，於十七年十二月十八日，第八次會議議決，採用平摺裝訂式，對於裝訂不固，大小參差，印發繁瑣諸弊，悉加改正，而前述平摺與裝訂兩式之優點，則無不具備至文稿用紙，則採散頁裝訂

式，以備擬稿核稿，鈎抹改竄，可以隨時更易，不至浪費紙張，且可節省清稿之時間。

（2）關於文面者　從前各機關所用令，批，呈，咨，函各項文面，等於廢紙。現卽就其文面，印一長方線格，格上自右而左，先發文機關名稱，次發文文別，再次收文機關之名稱。凡在令，訓令，指令，批四項公文之文面格內者，印列事由，附件，擬辦，決定辦法，及備考各欄；在呈文之文面格內者，印列事由，附件，擬辦，批示，及備考各欄：在咨與函之文面格內者，印列事由，附件，擬辦，批示，及備考各欄，此卽利用文面替代收文機關摘由紙之用，以省轉抄及黏貼時間，故於文面格外之下端，加印收文字號，於文面格外之左邊上方，加印文別及字號，下方加印年月日時等字樣，皆所以備收文機關填寫之用。惟事由一欄，無論呈，令，批，咨，函，均規定由發文機關，照擬稿人員所摘之由填寫，核稿人員如改文稿，應併改案由，藉收事半功倍之效，並可免收發人員因欲摘取案由致躭延時間及發生草率漏誤情事。至收文機關之摘由紙，亦並非全然廢止，蓋接收電報代電或人民所遞之呈，仍須需用，故國民政府並另定摘由紙式一種，與呈文文面所定之格式相同，唯係單頁，名之曰文電摘由紙。

（3）關於文底者　文底紙亦印長方線格，格之中間，印中華民國年月日字樣。

（4）關於稿面者　稿面紙印長方線格，格上印明擬稿機關名稱。格內分列事由，來文字號，文

別，送達機關，類別，附件，及長官職別長官簽蓋，核稿及撰擬職員職別，核稿及撰擬職員簽蓋各欄。並載明交辦，擬稿，核簽，判行，繕寫，校對，蓋印，封發等年月日時。又編列去文字號，檔案字號。自發辦至歸檔止，所有經過程序，規定至爲詳盡，旣易檢查，且可考察職員，有無積壓，所以收辦事嚴速之效也。（參閱附錄擬填寫公文稿面說明。）

(5)關於稿底者　稿底紙印長方形線格，記明發文年月日，及繕寫校對，監印人員姓名。

(6)關於封面者　公文封以封口之一面爲封面，適與私人信封以封口之一面爲封背者適相反。公文封之種類，現制計有四種：(一)令封，於印發令，訓令，指令時均用之。其封面印一長方格，中間均印某機關封字樣。(二)批封，於印發批示時用之。其封面與令封同。(三)呈封，於印發呈文時用之。其封面印一長方格，中間下半節印「機關名稱某某謹封」字樣，佔縱面三分之一，右側上方印「謹呈」二字，左側上方印收文機關之名稱，均佔縱面三分之一，(四)咨函封，於印發咨與公函時用之。咨與公函因與私人函札相類，故不以封口之一面爲封面，實爲例外。其封面印一長方格，格內復分爲三行線格。中格寫某某收文機關公啓字樣，右方格內上端約低二字寫「內公函」或「內咨」等字樣，左方格內下端寫某某機關緘字樣。

(7)關於封背者　(一)令封封背印一長方格，中間均印中華民國年月日字樣，其右方齊中行第二與第三字中間印「內令」或「內訓令」或「內指令」等樣，其左方齊年字印「右令」一字樣。從前公文封背左側下方，均印右令某官准此准此謂奉持此令也，今廢，但印「右令」二字而已。(二)批封封背與令封同，惟凡印令字處，均改印批字。(三)呈封封背不印長方格，中間印中華民國年月日字樣，其右方齊中行第二與第三字中間印「內件」字樣，惟內件二字中間應空一格。以便填寫件數，(四)咨與公函封之封背印一長方格，中間均印中華民國年月日等字樣。

(8)關於卷壳者　檔卷卷壳首頁及底頁均用單頁厚紙雙摺，其首頁正面印一長方線格，格內登載機關名稱，案由，卷宗冊數，及起訖年月日，檔類字號等項。其背面印若干細格，分列歸檔月日，第號，案目，附件及總計各欄。其底頁係用素紙，專備附貼票簽之用。

(9)關於行頁者　公文用紙之頁數，未經明令規定。凡令，訓令，指令，批，呈，咨，公函等類用紙，雖採平摺裝釘式，其頁數二開，三開，四開，則可以不等，由各機關酌量備用。至各項用紙之行數，則規定每頁每面十行，惟各項公文除呈文外，其本文之前，仍列有機關名稱，文別，字號，計佔去兩行，實不足十行之數。至於每行字數，則未加限制。

論修正公文程式之意見

(10)關於尺寸者　用紙尺寸，現亦整齊劃一，凡屬文紙，稿紙，摘由紙，所有紙幅，一律縱二十九公分，橫二十一公分。所有封套，一律縱三十二公分，橫十八公分又三公厘。至卷殼尺寸，縱三十公分，橫二十二公分。其餘各欄縱橫尺寸，均有規定，當於後列式樣中，詳爲載明，玆不復贅。

(11)關於顏色者　從前公文用紙，有黃，白，及紅色之別，至不一致，今則一律通用白色。惟文紙，稿底及摘由紙所印行格，均用紅色。封套則均用白紙藍格，卷殼及票簽，則均用白紙，紅格。

(12)關於質料者　昔時公文，用羅，用綾，用紙，因類而異，而用紙者，無論洋紙，本國紙，隨意備用。今制限定公文用紙，須用本國所製之紙張，是應注意者。

以上係照國民政府訓令及說明，加以分析，列述無遺。其所定程式，誠屬簡明切要，尤以全國一律遵用，實在公文史上開一新紀元也。惟研究結果，仍有未盡周備者，例如任命狀與布告均爲公文程式條例中所明定者，應用格式，未經規定，不無缺欠，此其一；現在各機關對於人民陳請，均用批文，其發表方法，有寄發者，有掛發者，現制所定批文用紙，祇宜寄發。其掛發者未定格式，是否不採掛發制度，亦無明令所據，此其二；各機關往來行文，現在常用電報，無論拍發收譯，似均應規定一種用紙，以便劃一，且免破壞擋卷規律，此其三；現在各機關往來用代電行文，已成慣例，公文程式條例現未

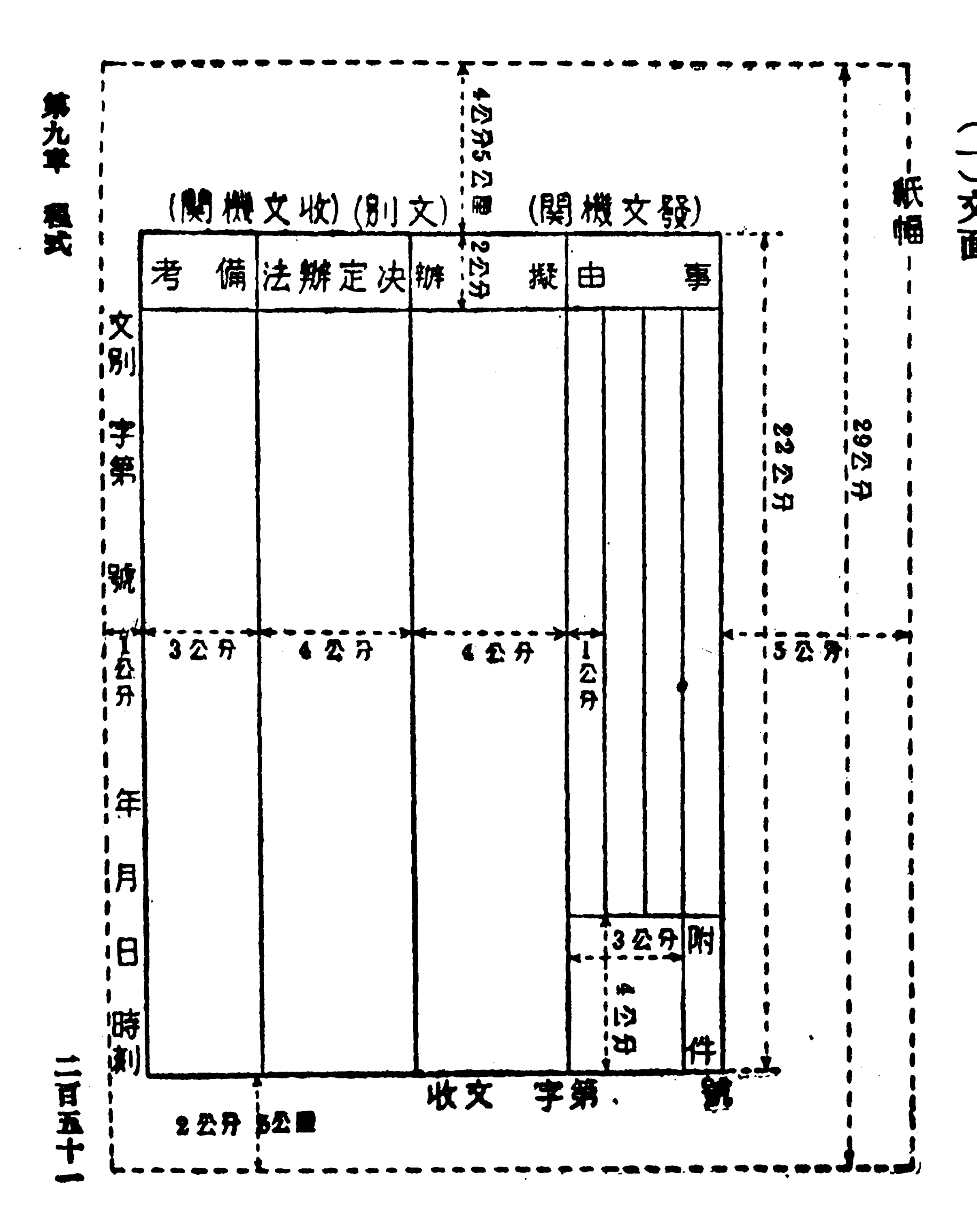
加以追認，亦未定一劃一格式，以致代電文紙，既無一定格式，歸檔困難。而代電之封套，並亦參差不齊，似應從速改革此其四；令，訓令，指令，批，咨，公函等文紙，在本文之前加印機關名稱及文別，與其文面格上所印發文機關名稱及文別，不免重複，似可删除。至發文機關文別之字號，亦可加列於文面格上發文機關名稱及文別之後，此其五；呈文封面中間下半節，印機關名稱某某謹封字樣，其在機關名稱以下，某某以上，應加列職銜，始較完備，此其六；批文文面與他文面相同，不免與實際不符，原定各欄，似可酌量删減，此其七；咨文與公函暨呈文之文面上所有批示一欄，亦宜比照令文文面改爲決定辦法字樣，蓋此處似無表示區別之必要，此其八；內政部規定公文革新辦法，關於呈轉之件，主張抄發原文，作爲附件。此項附件用紙，應與公文用紙，大小相同。但在說明中，未經述及，自爲缺欠，此其九；又人民所用之呈紙，亦應仿效司法訴訟用紙，應由行政機關印售，以昭劃一，此其十；現行文電摘由紙，無發文機關一欄，亦屬缺點，此其十一；現制國家及地方高級機關，均採委員制，其提案，報告書及決議案，幾爲政令發動之直接淵源，應有程式，亦未經規定，不無疏漏，此其十二；又舉行考試，爲現行重要之制度，考試結果，照例揭貼牓示，其用甚廣，但現行用紙，亦未明定格式，此其十三；各省對於各縣縣長調補任免，例用牌示，關係亦頗重要，究竟此項牌示用紙程式，應否採用，似亦當以

明文規定，此其十四；其至他如不宜用佈告而宜用通告者，亦有所擬議或陳請不用呈文，而用說帖，節略，及簽呈者，其發生效力與影響，往往與一般公文相等，並且隨文歸檔，深資依據，其應否規定程式亦殊有研究之餘地，此其十五；上述各節，皆屬蠡管之見，附記於此，俟他日修正公文程式時，或可以供參改之資也。

茲將十七年十二月二十八日。行政院第八次會議議決公布公文用紙式樣，分列於後：

第一種 下行文式

(一)文面


紙幅
(發文機關)
(文別)
(收文機關)
事由
擬辦
決定辦法
備考
文別 字第 號
年 月 日 時刻
附件
收文 字第 號
4公分5公厘
2公分
22公分
29公分
5公分
1公分
4公分
4公分
3公分
1公分
3公分
4公分
2公分5公厘

（二）首頁

紙幅

（機關名稱）

令
訓令
指令
批

字第　號

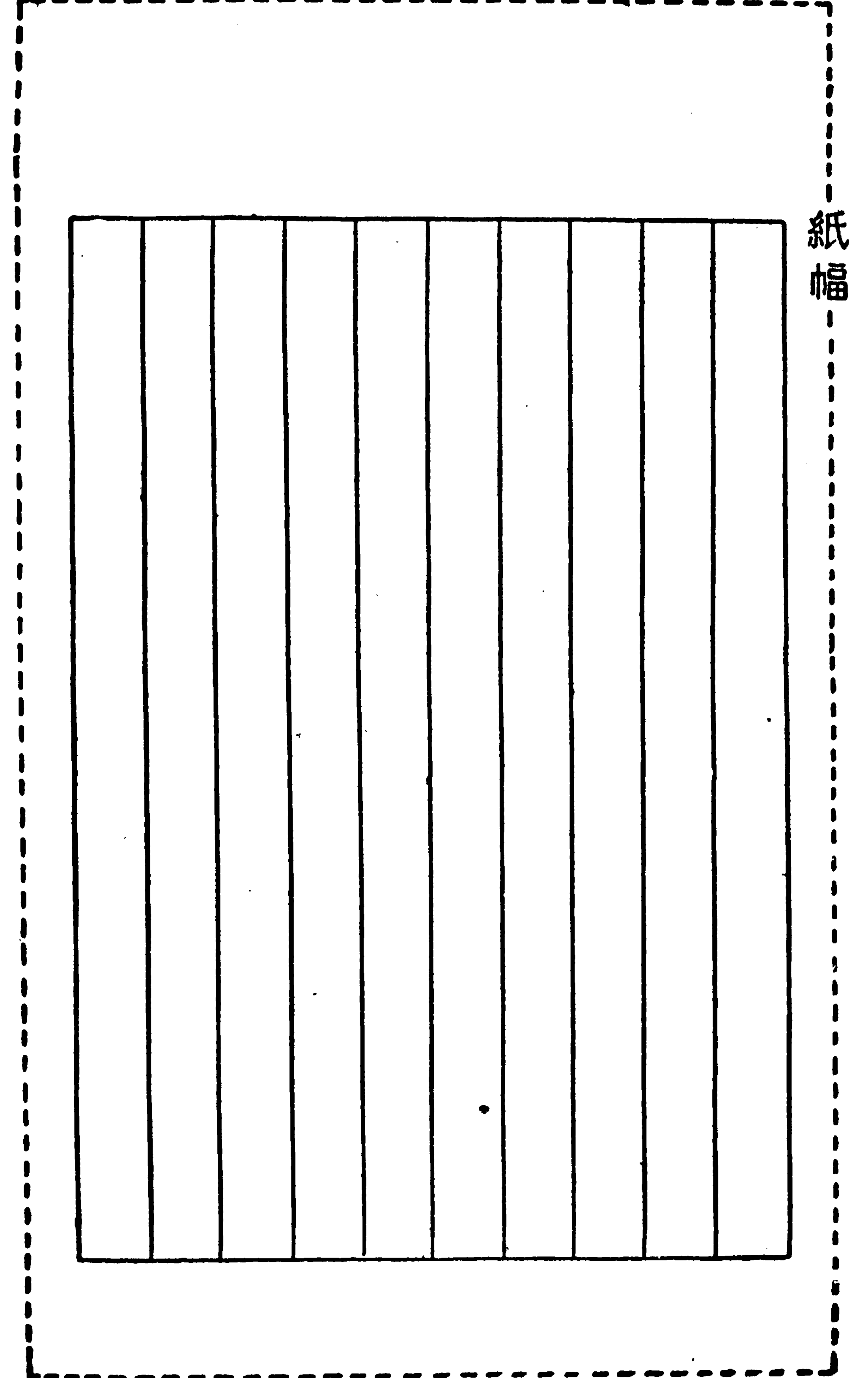
1公分

5公厘

3公分

1公分

(三)次頁



(四)文底

紙幅

中華民國

15公分

22公分

年

月

日

第二種 平行文式

(一)文面

紙幅

(發文机關) (文別) (收文機關)

事由	擬辦	批示	備考
附件			

文別 字第 號

年 月 日 時刻

收文 字第 號

（二）首頁

紙幅

（機關名稱）

（公函）
（咨　）

字第　　號

第三種 上行文式

(一)文面

紙幅

(發文機關) (呈) (收文機關)

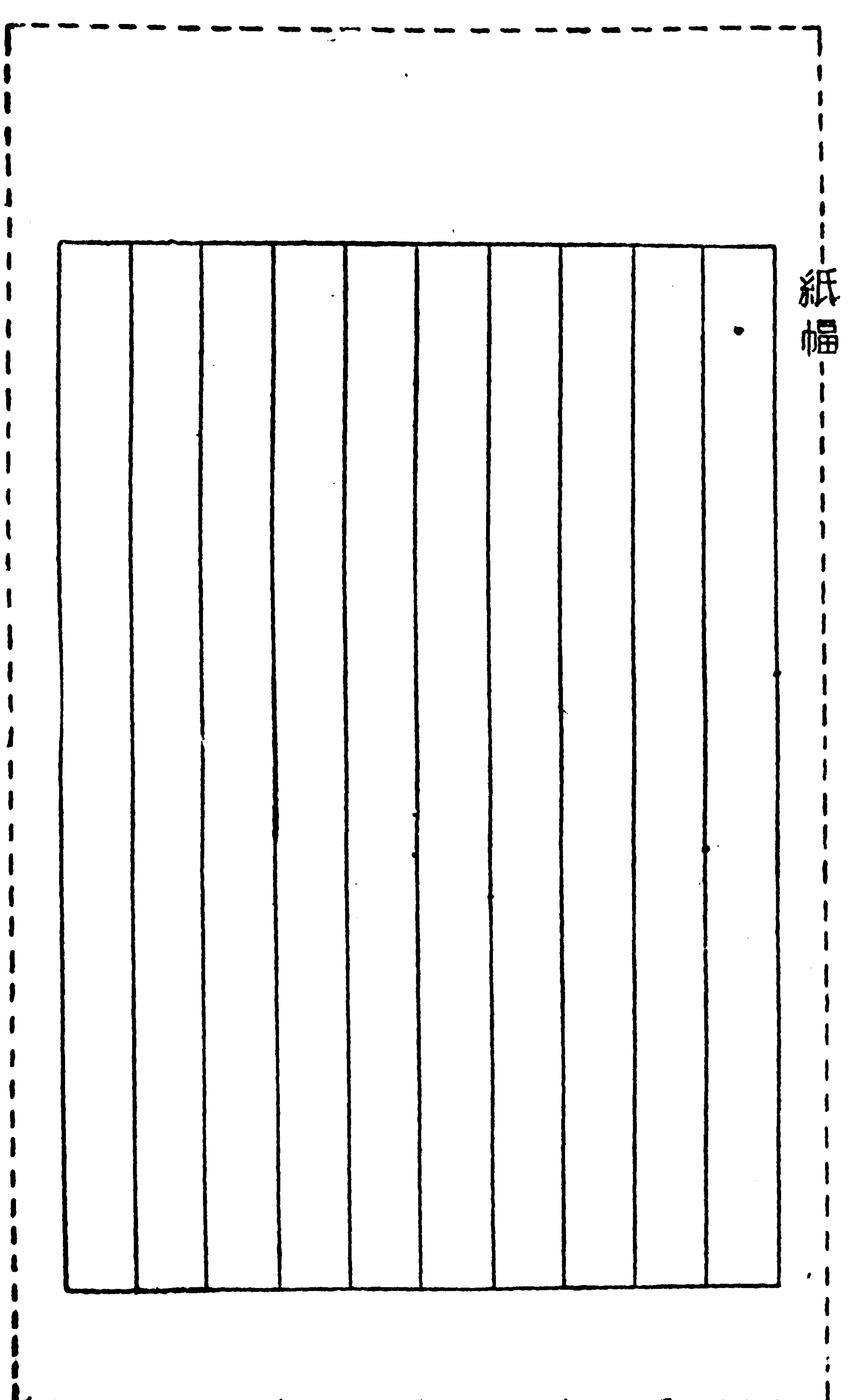
事由	擬辦	批示	備考
附件			

呈 字第 號

年 月 日 時刻

收文 字第 號

(二)首頁



第四種 文電摘由紙式

紙幅

(機關名稱)　(文電摘由紙)

事由	擬辦	批示	備考
附件			

年月日時刻

收文　字第　號

第五種 稿式

(一)稿面

紙幅

29公分

(機關名稱)稿

3公分

4公分

長官職別

5公分

長官簽蓋

4公分

核稿及職員職別

撰擬

5公分

核稿及職員簽蓋

撰擬

中華民國 年 月 日

1公分

交辦 月 日 時

擬稿 月 日 時

核簽 月 日 時

判行 月 日 時

繕寫 月 日 時

校對 月 日 時

蓋印 月 日 時

發刻 月 日 時

去文 字第 號

檔案 字第 號

6公分

1公分

1公分

事由

1公分

來文 字第 號

5公分

文別

3公分

送達機關

7公分

2公分

類別

3公分

附件

7公分

5公分

1公分

(二)稿心

(三)稿底

紙幅

中華民國

15公分

22公分

年　月　日

繕寫

校對

監印

簽名蓋章

第六種　下行公文封式　（一）封面

紙幅

封口處

32公分

8公厘

機

關

名

稱

封

四週線厚四公厘

15公分9公厘

18公分3公厘

封口處

(二)封背

紙幅

32公分

8公分

(令)

內(訓令)

(指令)

(批)

中華民國

年

月

日

四週線厚四公厘

15公分9公厘

18公分3公厘

右(令)

(批)

第七種 平行公文封式 (一)封面

（二）封背

紙幅

封口處

中華民國　年　月　日

封口處

第八種　上行公文封式　（一）封面

紙幅

謹

封口處

呈

機

關

名

稱

機關名稱某某某謹封

封口處

(二)封背

紙幅

第九種 檔卷及票簽式

（一）卷面

紙幅

機關名稱

中華民國 年 月 日 起

中華民國 年 月 日 止

案卷第 冊

檔 類第 號

5公分

2公分

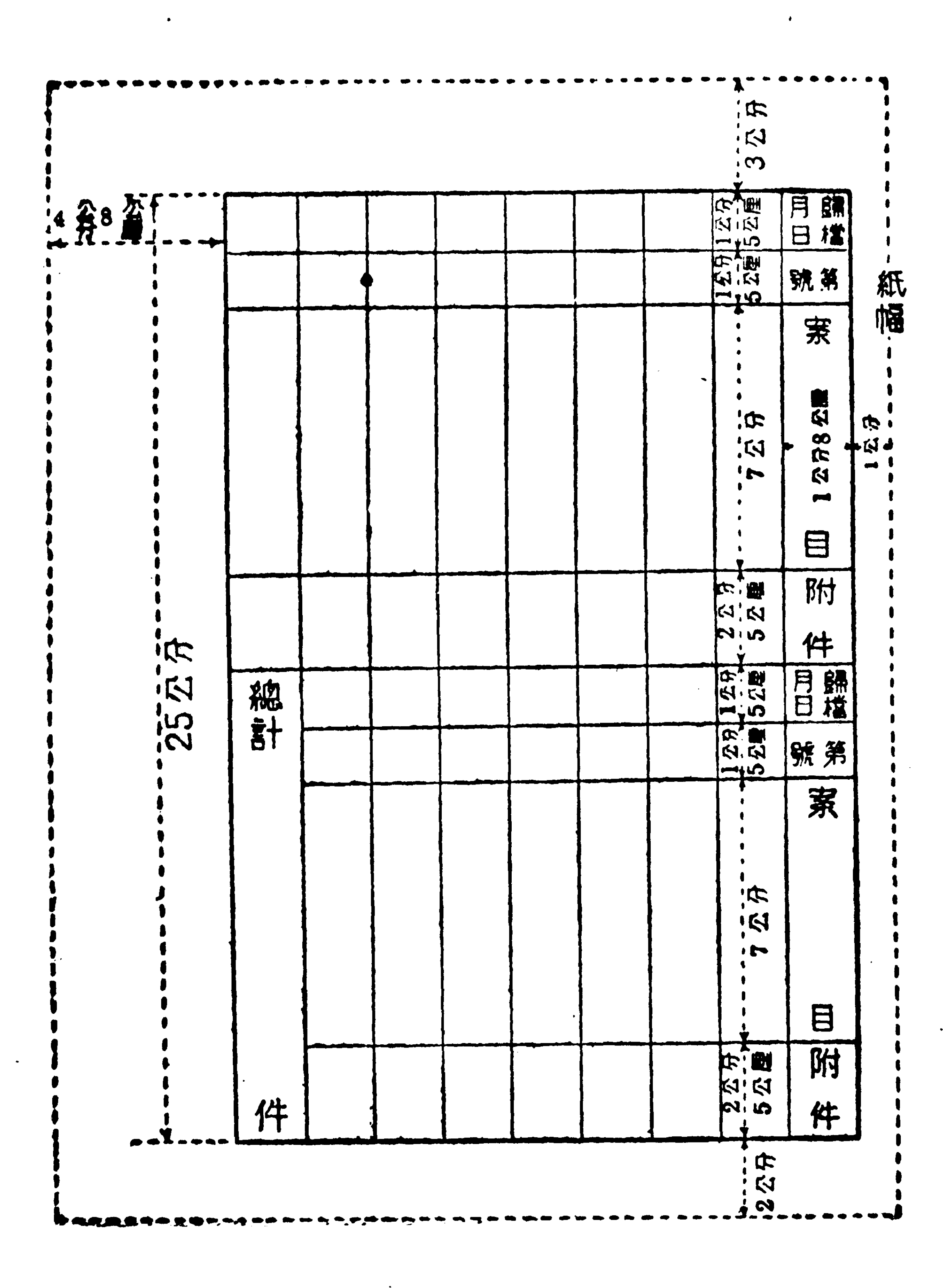
30公分

19公分

4公分

3公分 2公分 10公分 2公分 5公分

(二)卷背



歸檔月日
第號
案目
附件
歸檔月日
第號
案目
附件
總計件
紙幅
3公分
1公分5公厘
1公分5公厘
7公分
1公分8公厘
1公分
2公分5公厘
7公分
2公分
25公分
4公分8公厘

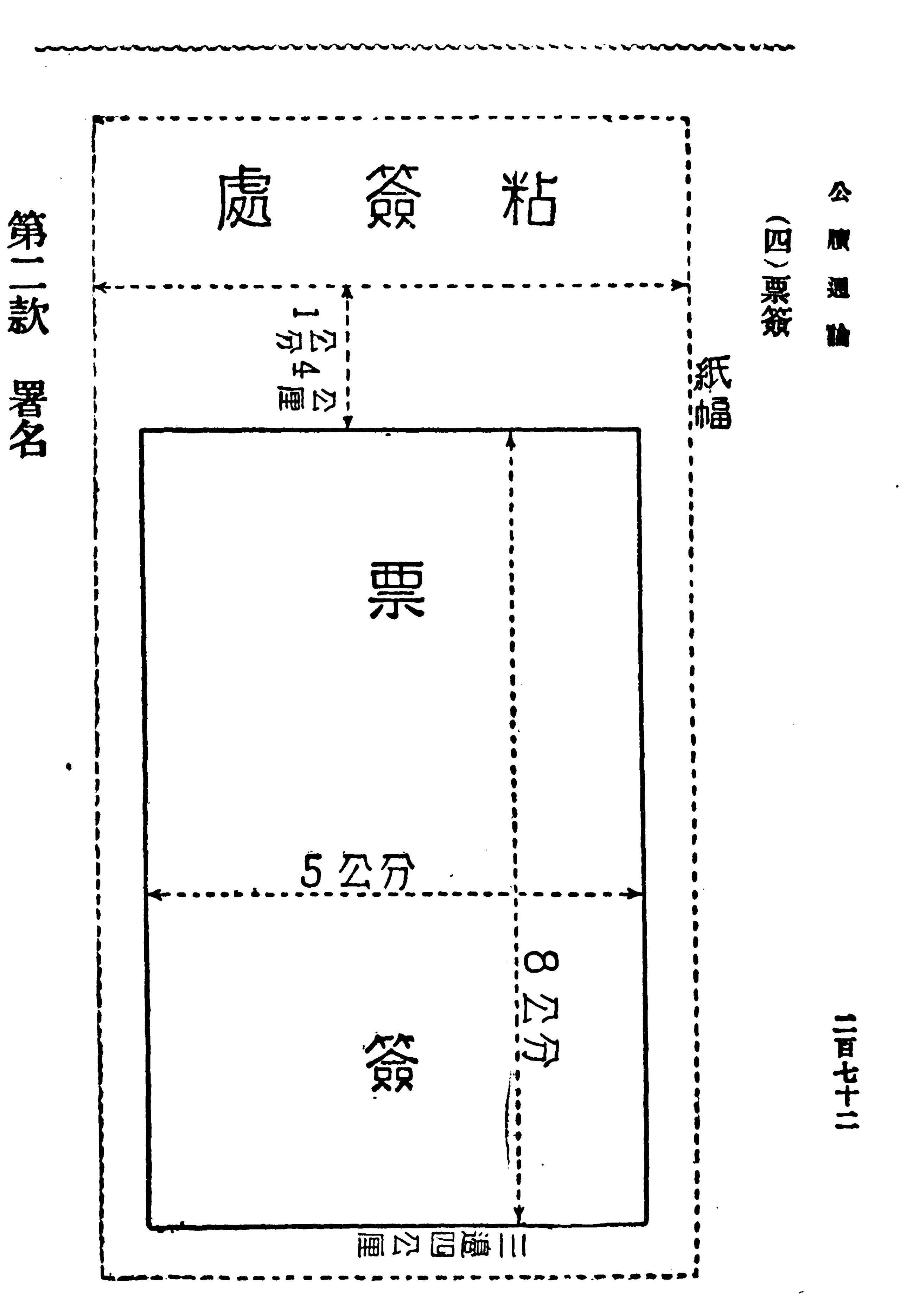
(三)卷底

紙幅

30公分

22公分

(四)票簽



第二款　署名

現行公文程式條例對於令，訓令，指令，佈告四種公文之署名，分甲乙情形二種：

(甲)屬於國民政府經國務會議議決者由主席及五院院長署名。其例行之訓令，指令，由主席署名。

(乙)屬於其他機關者，由各該機關之長官，或主席，或常務委員署名。

次則任命狀之署名，亦視被任官員之等差而定，茲列述之如左：

(甲)凡特任官及簡任官之任命狀，由國民政府主席及五院院長署名。

(乙)凡薦任官之任命狀，由國民政府主席及主管院院長署名。

(丙)凡委任官之任命狀，由各該機關長官署名。

復次則呈，咨，函，批之署名，從前慣例，呈文則署名，咨與公函，皆用機關名稱。批則書姓而不書名，此在專制之世，皆所以表示尊威，但依現行公文程式條例第四條之規定，皆應由負責者署名。蓋黨國厲行平民政治，固應爾也。

至於公文上署名之地位，下行公文，署名在年月日之後，其上行平行者，署名在年月日之前，此慣例也。

第三款　蓋印

公文蓋印，所以防姦僞而昭信守。於此所謂印者，凡機關所用之印信，或關防，或鈐記，或圖章，其能代表一機關對外之符號者，均屬之。中央各機關所用印信，依現行辦法，應備文呈由各該管長官轉請各該管院轉飭印鑄局鑄發。其屬於省政府以下廳縣，則應呈請省政府轉請各該管部辦理。一俟印信鑄就，須即備具印領向原請機關領取。領到新印，於啓用時，應將四角銼去，然後蓋用。啓用日期並須呈報。同時即將舊印截角呈繳各該管長官，轉呈各該管院部交印鑄局銷燬，以昭愼重。

至印信質料，國璽用玉質，國府用金質，五院用銀質，其餘機關用銅質。但軍政部所屬各軍事機關之印信，則用木質，爲例外也。小章則特任用牙質，簡任以下，一律用銅質。至關防鈐記未經明文規定者，當用木質。

依現行公文程式條例之規定，關於蓋印之情形有二種：

(甲)凡有國民政府主席署名之公文，皆蓋用國民政府之印。

(乙)凡有各機關之長官，或主席，或常務委員署名之公文，皆蓋用各該機關之印。

各機關行文，往往遇有事件，或因彼此有同一之關係，或因彼此有聯合之必要時，則會同辦稿，以期簡捷。如此會銜之稿，須寫數份。凡會銜之機關，均各存一份備案，繕發時幷須會印。如不會印，文中須預爲聲明，此文由某某主稿印發，某某不及會印等語。

各機關長官交替，其前任補行任內未了事件，往往向後任借用印信，印旁應註明「借印」字樣。現在各機關長官臨交卸時，常有預印許多空白文件，殊有未合。蓋前任一經移交印信，可自行刻具「某任交代」印戳，以備應用。預印惡例，流弊滋多，實亟應革除也。此外尚有新設機關，印信未經領到，本不應開始行使職權，但遇特殊情形，亦有向本地機關借印行文者，不能謂絕無其例也。

至公文用印之處有三：(一)在文底紙頁中華民國字樣之下，從填寫年字處用正式印，俗稱所謂「齊年蓋月」是也。(二)在公文封套之兩頭封口處，及年月上，均用正式印，不可稍有斜側。(三)在騎縫處，蓋遇有過長之文，繕寫時接用數紙，須在騎縫處下方蓋印。如行上契印，用正式印，用側角。契印者，卽騎縫印也。如行下契

公文本件之蓋印，既如上述。至其附件如表冊，摺單，結領等項，亦均應加蓋印信。至若附呈圖說，向例則不蓋印也。

依現行條例之規定，公文除蓋印署名而外，尚須蓋章。所謂蓋章，當係指姓名之下，再蓋用官印，或私章。究竟無論上行下行平行之公文，是否均須蓋章？抑如往昔專用於上行之文？未經明文規定。以理度之，當一律蓋用官印，或私章，以明責任，始與公文程式條例第四條之規定意旨相符也。

第四款　記時

公文之必須記明某年，某月，某日，係經明文規定，亦所以備稽考，防延誤也。而此年月日，自以印發之年月日爲最重要，萬不可稍有遺漏，或以判行之年月日爲行文之年月日非也。公文中之年月日，又豈獨印發爲然？即在文中敍事涉及時日者，均應連年帶月一併書明。吾人檢查舊卷，對於前人年月日不具書者，往往考證研求務得某案之眞確年月日爲幸，昔人之不予我便者，而仍施之於人，是不恕也。且年復一年，月復一月，日復一日，如不明確記載，則一切法律之時效無從確定，國事民事，均易貽誤，是不職也。可不戒哉？

向例批示，祇寫年月，不載日期。其他公文亦有略日期而不書者，均屬惡習，亟應切實革除。國民政府頒布公文用紙，其文面所印文年月日下，並記時刻，足見考核更加嚴密矣。

第五款　編號

公文編號，始於漢代，如令甲，令乙之類，其制可謂久遠。明清兩代內外行文，一省各用一勘合字號，蓋不獨便於查對，且可防杜姦僞。惟現行公文程式條例，漏未規定，後經公布公文用紙時，始於各項用紙文面，一一增入也。

附錄

一　公文程式條例 中華民國十七年十一月公布

第一條　凡稱公文者謂處理公務之文書其程式依本條例之規定

第二條　公文之類別如左

一令　公佈法令任免官吏及有所指揮時用之

二訓令　上級機關對於所屬下級機關有所諭飭或差委時用之

三指令　上級機關對於所屬下級機關因呈請而有所指示時用之

四佈告　對於公衆宣布事實或有所勸誡時用之

以上屬於國民政府經國務會議議決者由主席及五院院長署名蓋用國民政府之印其例行之訓令指令由主席署名蓋用國民政府之印屬於其他機關者由各該機關之長官或主席或常務委員署名蓋用各該機關之印

五任命狀　任命官吏時用之

(甲)特任官及簡任官任命狀由國民政府主席及五院院長署名蓋用國民政府之印

(乙)薦任官任命狀由國民政府主席及主管院院長署名蓋用國民政府之印

(丙)委任官任命狀由各該機關長官署名蓋用各該機關之印

六呈　五院對於國民政府或各院所組織之機關對於各該院及其他下級機關對於直轄上級機關或人民對於公署有所陳請時用之

七咨　同級機關公文往復時用之

八公函　不相隸屬之機關公文往復時用之

九批　各機關對於人民陳請事項分別准駁時用之

第三條　五院對於各省政府及其所屬機關之公文以令行之

第四條　公文應記明年月日並由負責者署名蓋章

第五條　政府發布之公文除密件外應於國民政府公報公佈之

第六條　本條例自公布日施行

二　外交部特派各省交涉員及各埠交涉員公文程式

第一條　各省特派交涉員及各埠交涉員對於國民政府各部暨該省政府應用文書均以呈行之

第二條　各省特派交涉員及各埠交涉員對於該省各廳局處各法院各特別市政府各關監督各軍務長官並省會市政府公安局以及其他不相統轄之機關應用文書均以公函行之

第三條　各省特派交涉員及各埠交涉員行使職權對於各該直轄區域內之各縣政府各市政府各縣各布公安局應用文書均以令行之

第四條　各省特派交涉員與各埠交涉員往復文書均以公函行之

第五條　本程式由外交部規定呈請國民政府核准施行

三　國民政府訓令各省政府規定各機關對於人民有所通知得用公函文

十七年九月七日第四八四號訓令

為令知事據法制局呈為呈復事緣江蘇省為各機關對於人民有所通知時得用公函一案尚有疑

義再請鈞府解釋奉諭交職局查復查機關對於人民有所指揮時得用令對於陳述事項分別准駁時得用批宣佈事件或有所勸誡時得用布告在公文程式條例第二條第一款第四款及第九款已有明文規定令有強行力在受令者無自由考量之餘地若無強行性質僅對個別人民或私團體有所通知布告與批令均不適用時自可準照公文程式條例第二條第八款採用公函易言之即凡屬通知事項不具指揮強行之性質不特機關相互間得用公函即機關對於人民亦得用之且公函內容初無法定格式各機關儘可酌量情形自行決定不過造詞立式總以力求切實明顯爲是耳從前公文上習用字句往往意存炫示政府威權除炫示外了無其他意義此則不獨不宜見諸公函即批令布告亦不當襲用凡斯見解是否有當敬候鈞府鑒核倘鈞府認爲妥洽並擬懇請鈞府通令各機關一體查照實爲公便等情事關劃一公文程式應准如擬辦理除分行外合行令仰知照並轉飭所屬一體知照此令

四　行政院訓令各省政府規定商會對各機關行文辦法文

十八年四月二十四日第一三五四號訓令

爲令飭事現據工商部部長孔祥熙呈稱案准鈞院祕書處函開奉院長發下江蘇省政府委員會鈕

主席轉據建設廳呈蘇省各級商會對於官廳所用公文不合程式懇轉請迅予明白規定呈一件奉諭交工商部核辦等因相應抄錄原呈函達查照等因並附抄原呈一件過部准此查商會法現在尚未公布在此過渡期間事實上雖係適用舊法但其中變更之處亦甚多且省商聯會係新設機關更爲舊法所未規定勢不能概沿舊法以爲準繩致多窒礙難行之弊建設廳彙掌公商爲全省工商行政之主管長官凡屬本省各工商團體當然在其指導監督之下商會爲職業集團亦人民團體之一似與行政機關不同自無階級之可分職部謹查蘇省建設廳所請將總商會省商聯會對於主管官廳規定一律用呈一節核與現行公文程式第二條第六項之規定尚無不合擬請准予所請明白規定嗣後各總商會各省商聯會對於本省主管工商之建設廳工商廳或原有之實業廳均應一律用呈以明系統而專責成所有奉諭核辦緣由理合具文呈復等情據此當指令呈悉查核所擬明白規定嗣後各總商會各省商聯會對於本省主管工商之建設廳工商廳或原有之實業廳均應一律用呈以明統系等情尙屬允當已由院通令各省政府各特別市政府轉飭遵照矣此令除印發外合行令仰該府轉飭所屬一體遵照此令

五　工商部咨各省政府呈准縣政府與境內各商會相互行文辦法

文　十年七月十三日商字八第四四三九號咨

爲咨請事案據河南工商廳廳長宋則久轉據密縣縣長谷振翔呈請解釋縣政府對於縣商會行文應用函用令請鑒核示遵等情前來當經本部擬定縣商會對於縣政府一律用呈縣政府對於境內各商會一律用令呈奉

行政院指令第一七三一號內開呈悉准如所擬辦理仰即由該部轉行各省一體遵照可也此令等因奉此除分咨并訓令外相應抄附原呈咨請貴府轉飭一體遵照爲荷此咨

附原呈

呈爲呈請事案據河南工商廳廳長宋則久轉據密縣縣長谷振翔呈稱爲呈請事案查前奉民政廳訓令轉奉內政部頒發公文程式條例內載上級機關對於下級機關有所諭飭或差委時應用訓令又不相隸屬之機關公文往復時應用公函各等語茲查縣商會是否隸屬於縣政府之機關縣政府對於商會行文究應用令用函未奉明文規定無從遵循理合具文呈請鈞廳鑒核指示祇遵實爲公

便謹呈等情據此除指令呈悉查舊商會法曾有商會總商會對於縣知事各廳道行文准用公函之規定惟本年五月四日奉省政府令開以奉行政院令嗣後各級商會對於本省主管各廳均應一律用呈仰轉飭遵照等因是舊商會法在事實上既難完全適用以爲準繩據呈前情究應用令用函仰候轉請工商部核示後再行飭遵此令封發外理合呈請核示以便飭遵等情據此查各省商會聯合會暨總商會對於本省主管各廳一律用呈一案業奉鈞院指令照准並通飭遵照各在案縣商會對於縣政府事同一律似應查照公文程式第二條第六項之規定幷總商會對廳行文成案一律改用呈文所有縣政府對於境內各商會一律用令以明系統而專責成是否有當理合具文呈請鑒核指令遵行再此案如蒙核准幷請鈞院通令各省一體遵照實爲公便謹呈行政院

六　國民政府訓令各省政府頒發公文用紙式樣暨公文用紙說明

通飭遵用文 十八年一月十八日第三十九號訓令

爲令遵事據行政院院長譚延闓呈稱爲呈請事竊職院第五次會議據衛生部部長薛篤弼提議劃一公文用紙辦法經決議交政務處調集各機關公文用紙擬定劃一式樣呈核並奉鈞府發下印鑄

文書兩局呈擬各機關公文用紙式樣飭備參考各等因遵即發交政務處併案擬辦隨據呈稱綜查各機關公文用紙前奉行政院會議發交職處劃一規定遵經徵集各機關現用紙樣悉心研究擬定一種平摺裝釘式其與散頁裝釘式比較無按頁加蓋騎縫之煩與聯頁手摺式比較亦無大小參差裝釘不固諸病而兩式優點無不具備又文面原等廢紙茲擬分別事由擬辦批辦備考各項以代摘由用紙其事由一欄無論呈令批咨函均規定由發文機關照擬稿人員所摘者填寫核稿人員如改文稿應改案由蓋章藉此減少收發人員掛號登記時間及摘由漏誤之弊謹繪製式樣呈請核定轉呈國府令飭全國各機關限期遵行或飭由印鑄局依式印製各種公文紙分發各機關備價領用是否有當敬請鑒核等情經於十二月十八日提出本院第八次會議決議照辦理合檢同劃一公文用紙說明暨用紙式樣共一十二紙備文呈請鈞府鑒核飭由印鑄局照式印製各種式樣頒發各機關以本國紙張依式仿製並限期遵行實爲公便等情附呈劃一公文用紙說明一本公文用紙式樣共拾紙據此經第十二次國務會議議決照辦合亟檢發劃一公文用紙說明及公文用紙式樣令仰遵照並轉飭所屬一體遵照此令

附劃一公文用紙說明

令訓令指令批呈咨公函等類用紙概採平摺裝釘式其裝釘由收文機關驗收掛號時行之文面印長方形線格分列事由擬辦決定辦法批辦附件各欄以備替代收文機關收文摘由紙之用幷載明收發文機關文別及到文年月日收文字號各項文內每頁每面十行除呈文外所有發文機關名稱文別號數均於第一頁第一二行地位內標明其形式尺寸詳式樣至頁數二開三開四開不等由各機關酌量備用另規定文電摘由紙式一種以備未及遵用新式公文紙各機關或人民呈訴時暫時應用

（理由）查各機關現用令批呈咨函各項用紙大小形式至不齊一其用手摺式者體過窄小與發文稿紙參差不齊艱於彙訂且除首尾兩端外別無可資聯繫之處其摺稍厚而紙質重者中部各頁極易散落其用散頁裝釘式者則須按頁加蓋騎縫印信印發手續至嫌繁重茲採各式之長去各式之短酌擬劃一公文用紙如上式對於裝釘不固大小參差印發繁瑣諸弊悉加改正又其文面擬分列事由擬辦決定擬法批辦備考附件各欄廢除收文機關之摘由紙以省轉抄及黏貼時間至事由一欄擬規定由發文機關繕校員照擬稿人員所摘之由抄寫核稿長官如改公文內容者應幷改案由藉收事半功倍之效並可免收文機

關掛號人員因欲摘取案由致躭延呈閱時間及發生草率漏誤情事其擬辦一欄由收文機關擬辦人員擬具辦法呈送主官核閱主官卽於決定辦法欄或批辦欄註明辦法
稿面紙印長方形線格格內分列機關名稱事由來文字號文別送達機關類別附件及長官判行核稿撰擬職員簽名各欄并載明交辦擬稿核簽判行繕寫校對蓋印封發日時編列去文字號檔案字號稿心紙每頁每面十行形式尺寸詳式樣
稿底紙印長方形線格記明發文年月日及繕寫校對監印人員姓名尺寸詳式樣
卷殼用單頁厚紙正面分載機關名稱案由卷宗册數及起訖年月日檔類字號等項背面分別案目歸檔月日號數附件及總計各欄尺寸詳式樣下端附黏票簽其形式尺寸詳式樣
（理由）查各機關稿面稿底卷宗面等項用紙間不整齊亟應規劃一致茲擬一律改用裝訂式其稿面詳載處理程序自發辦起至歸檔止均須載明日時旣易檢查且可考察職員有無積壓以收辦事嚴速之效
公文用紙限用本國所製紙張不得購用洋紙

七　填寫公文稿面說明（徐望之私擬）

(一)來文字號欄內，應填收文機關自編之收文號。

(二)文別欄內，應就本稿之公文種類分別填註。

(三)送達機關，係指收受本文之機關而言。

(四)類別欄內，應依照本稿案件之性質分別填註，以爲本機關歸檔分類之標準。

(五)附件欄內，應填本稿所附發之文件。

(六)事由欄內，應替代送達機關摘敍案由。

(七)如本稿件擬有一件以上之稿時，在文別及送達機關各欄內，列寫公文類別機關名稱，並於其上各加以數字以誌區別，同時每一事由上亦依次加以數字以免錯誤。

八　蔣總司令致各機關以後發電不准濫加限即刻到字樣電文

查軍電以限即刻到四字冠於報端原爲表示電文之緊要不可片刻停留使各電局注意提前拍發

惟近來各軍事機關往往濫用此四字眩人耳目難別輕重貽誤軍情殊屬非淺以後各機關發電必須斟酌緩急輕重規定速度種類非有緊要事故不准濫加限即刻到字樣以別緩急而利軍訊仰各遵照毋違

九　內政部規定暫行公文革新辦法

(一)公文內習用之套語如致干未便毋許妄瀆實為恩便等名詞皆為陳陳相因之官僚口吻與黨化精神相違背均宜舉一反三完全屏棄

(一)公文呈轉之間多錄全文有時耗時廢事臃腫累贅不堪卒讀除事實上錄寫全文之必要時應另抄附送外一律摘錄要略不可輒轉全錄總以詞達意旨為準即舊式公文下行平行亦多係摘錄來文要義或抄發原文作為附件上行公文並有除原文有案邀免全錄外尾開某某事之格式即係撮要之法儘可仿效不可於擬稿時希圖省事僅寫令開云云此令致形冗腐

(一)公文往來有如晤對無論上行平行下行均以真摯明顯為要凡艱澀語句孤僻典故及虛偽譽詞應一律免用

（一）往日下行公文多有予人難堪之詞如糊塗昏瞶荒謬已極之類有背平等原則皆應一律革除縱有錯誤亦宜以直諒之詞爲之糾正

（一）凡一案內有連敍數事而可以分段敍述者應提綱挈領分段另行以醒眉目

（一）凡批示布告之類直接對民衆言者應一律採用白話並用新式標點俾通曉文義者一目瞭然即不識文字者亦可一聽即解

十　行政院通令各省政府劃一各院部會名稱一案文 十八年一月二十六日第五四四號訓令

爲令行事案准

國民政府文官處函開奉

主席交下參謀總長訓練總監軍政部長會呈爲關於文官長提議劃一各院部會名稱奉經國務會議決議全稱國民政府某某院某某部其委員會亦同函轉遵辦一案自應遵照辦理惟查加冠國民政府字樣之機關僅限於直屬各院部會其他間接隸屬之機關衆多不能一一加冠之則名稱仍未能一律旣不能一律不如逕稱某部無須冠字是否有當請鑒核示遵呈一件奉經國民政府第十六

次國務會議決議照辦等因查各院部會劃一名稱一案前奉國民政府第十三次國務會議決議加冠字樣當經分別函達在案茲奉前因除分函外相應錄案函達查照等由准此除分令外合行抄發原呈令仰該府轉飭所屬一體知照此令

計抄發原呈一件

呈爲縷陳意見仰祈採擇事案准鈞府文官處函開奉　主席發下文官長提議劃一各院所屬部會名稱請核議施行一案奉　諭此案業經國府第十三次國務會議決議全稱國民政府某某院某某部其委員會亦同在案等因除分函外相應錄案函達查照等因並附抄原提案一件過部准此自應遵照辦理惟職等以爲對於劃一各部名稱似宜稍事變更竊當南北尙未統一時凡我政府直屬各機關之名稱上概冠以國民政府字樣所以與北方僞政府避免混淆而示區別也現在版圖一統遠近綏服凡屬國民皆隸帡幪則全國無論任何機關莫不屬於鈞府名稱雖有異同系統仍趨一貫此次鈞府頒發各部印信係遵照總理建國大綱僅稱某部而不冠以任何字樣查可以冠國民政府字樣之機關僅限於直屬各院部會其他間接隸屬之機關衆多不能一一加冠之則名稱仍未能一律也職等管見所及以爲冠字旣不能一致且無區別之必要而不冠字反足以包括廣大不如逕稱某

部無須冠字以符

總理建國大綱庶幾體制旣崇而名稱較簡是否有當乞鑒核示遵謹呈國民政府

附文官長古應芬提議案原文

竊查各院部會名稱現尙未歸一致就行政院論除軍政部組織條例上冠國民政府行政院字樣外其餘各部之組織法皆只冠國民政府未冠行政院三字而近時各部來往公文有稱「〇〇院〇〇部」者有稱「國民政府〇〇部」者有稱「國民政府〇〇院〇〇部」者應如何劃一規定敬請核議施行（以上議案曾經第十三次國務會議議決全稱國民政府〇〇院〇〇部其委員會亦同等語並經行政院於十八年一月五日以第三三四號通令知照有案望註）